



# RISULTATI E LEZIONI APPRESE DALL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA FONDO SOCIALE EUROPEO 2014-2020

RELAZIONE DI SINTESI  
(ART.114.2 REG. UE 1303/2013)

Dicembre 2022



REGIONE  
PIEMONTE

per una crescita intelligente,  
sostenibile ed inclusiva  
[www.regione.piemonte.it/europa2020](http://www.regione.piemonte.it/europa2020)

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

## Indice

1.	IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE .....	3
1.1	La popolazione piemontese: composizione e previsione .....	3
1.2	L'andamento dell'economia piemontese .....	6
1.3	L'effetto dell'emergenza sanitaria sul Piemonte .....	11
2.	APPROFONDIMENTI DI INDAGINE A SUPPORTO DELLA PROGRAMMAZIONE.....	15
2.1	Analisi della popolazione, delle sue trasformazioni e dell'inclusione sociale .....	15
2.2	Un'analisi dell'occupazione nei settori produttivi.....	23
2.3	Scenari dell'innovazione .....	25
2.4	Analisi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale .....	32
2.5	Analisi dei fabbisogni professionali .....	44
2.6	Un'analisi dell'occupazione piemontese per livello di routinarietà del lavoro .....	56
3.	L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA .....	59
3.1	Stato di avanzamento fisico e finanziario .....	59
3.2	Rimodulazioni .....	60
4.	LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI .....	61
4.1	Gli effetti occupazionali della formazione professionale .....	61
4.2	Il sistema regionale di orientamento .....	66
4.3	I buoni per servizi al lavoro .....	85
4.4	Imprenditorialità e lavoro autonomo: il programma mettersi in proprio (MIP).....	92
4.5	I Progetti di Pubblica Utilità – PPU .....	96
4.6	Il programma WE.CA.RE .....	103
4.7	L'inclusione delle persone senza dimora .....	116
4.8	L'inclusione delle vittime di tratta .....	121
5.	CONCLUSIONI .....	128
5.1	Le principali evidenze dalle valutazioni.....	128
5.2	Considerazioni conclusive.....	137
	BIBLIOGRAFIA.....	141

## **Autori**

Questa relazione è frutto del lavoro interdisciplinare di vari gruppi di ricerca dell'IRES Piemonte impegnati nella valutazione del POR FSE 2014-2020.

Autori:

Capitolo 1: Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Alessandro Sciullo ed Elisa Tursi

Capitolo 2: Luisa Donato, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Alessandro Sciullo, Elisa Tursi, Giorgio Vernoni

Capitolo 3: Alessandro Sciullo

Capitolo 4 e Capitolo 5: Niccolò Aimo, Luisa Donato, Daniela Leonardi, Maria Cristina Migliore, Carla Nanni, Luigi Nava, Samuele Poy, Gianfranco Pomatto, Martina Sabbadini, Antonio Soggia, Giorgio Vernoni, Augusto Vino

Curatori: Alessandro Sciullo e Gianfranco Pomatto

# 1. IL CONTESTO DELLA PROGRAMMAZIONE

## 1.1 La popolazione piemontese: composizione e previsione

La popolazione residente in Piemonte al 31 dicembre 2021 è di 4.252.279 abitanti, di cui 2.068.986 uomini (48,7% del totale) e 2.183.293 donne (51,3% del totale). Si contano 22.666 persone in meno rispetto all'anno precedente, confermando un saldo demografico totale in calo dal 2010 periodo in cui la popolazione piemontese è diminuita del 4,6% ovvero di 205.056 unità. Restringendo l'osservazione al periodo di programmazione, dal 2014 tutte le province piemontesi perdono abitanti, sebbene il declino demografico abbia intensità differente nei diversi territori e all'interno di questi nelle aree insediative che ne compongono il frammentato tessuto sociale, fattore che concorre all'allargamento del divario territoriale. Le province a maggiore tenuta demografica sono state Cuneo e Novara, che hanno registrato perdite contenute e percentualmente in linea con il trend medio nazionale. Sul versante opposto le province di Biella e Vercelli, che in dieci anni hanno perso rispettivamente il 5,2 per cento e il 6,1 per cento della popolazione residente, ma variazioni negative importanti (comprese tra il 3 e il 4 per cento) si sono osservate anche nelle province di Asti, Alessandria e Verbania, mentre la città metropolitana di Torino (-1,6 per cento) ha subito perdite più contenute, ma comunque ingenti, se si confronta l'evoluzione demografica delle altre aree metropolitane del Centro e Nord Italia. La città centrale, Torino, ha perso oltre 32mila residenti (sebbene negli stessi anni sia cresciuta la quota di persone temporaneamente presenti, studenti fuori sede soprattutto). L'evoluzione demografica dei comuni periurbani, che nei precedenti cicli di de-urbanizzazione assorbivano la popolazione in uscita dalla città centrale, non ha colmato queste perdite, registrando nel periodo un incremento di 6mila unità (inferiore all'1 per cento).

Gli indicatori demografici alla vigilia della crisi Covid erano conseguenti a questi trend (tabella 1.1). Limitandosi agli indici di vecchiaia e di dipendenza strutturale, il Piemonte presentava una situazione più critica rispetto alla media nazionale e ad alcune regioni di confronto (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana) e in alcune province (Biella, Alessandria, Vercelli, Verbania) il quadro di declino demografico appariva conclamato.

Il calo è determinato soprattutto dall'andamento del saldo naturale della popolazione (dato dalla differenza tra i nati e i morti) che nel 2021 è di -30.051, mentre era di -25.165 nel 2019. La negatività del saldo naturale è causata principalmente dal numero dei nati che continua ad essere inferiore al numero dei morti. In particolare i nati sono scesi da 27.972 nel 2019 a 26.632 nel 2021 (-4,7%). I decessi sono aumentati dal 2019 al 2021 passando da 53.137 a 56.683 (+6,7%). Discorso a parte per quanto riguarda la mortalità registrata nel 2020, anno caratterizzato dal picco della pandemia e dalle estreme criticità ad esso connesse. Nel 2020 la mortalità ha interessato 65.883 residenti (12.746 morti in più rispetto all'anno precedente ovvero +24%). Il quoziente di natalità, dato dal numero dei nati in rapporto alla popolazione, è cresciuto, leggermente, fino al 2008 per poi calare in modo costante da quell'anno (da 9 figli ogni 1.000 donne a 6,2 nel 2021). Il numero dei nati è diminuito dai 39.551 del 2008 ai 26.632 del 2021 (-33%). Dati che, tra l'altro, contribuiscono a sottolineare come anche i comportamenti riproduttivi delle donne straniere siano sempre più simili a quelli delle donne italiane. Il tasso di fecondità totale che esprime il numero di figli per donna in età riproduttiva (15-50 anni) è in decrescita dal 2011 ed è passato da 1,45 figli per donna nel 2011 a 1,24 nel 2021 laddove il tasso utile a garantire il ricambio generazionale dovrebbe essere di 2 figli per donna.

**Tabella 1.1 - Popolazione residente nelle province del Piemonte, confronto 2010-2020**

	Popolazione 01/01/20	Popolazione 01/01/10	Variazione (v.a.)	Variazione (%)	Indice Vecchiaia	Indice Dipendenza strutturale
TOTALE ITALIA	59.641.488	59.690.316	-48.828	-0,08	179,3	56,7
REGIONI DI CONFRONTO (LO+VE+ER+TO)	23.063.409	22.581.069	482.340	2,14	181,9	58,0
PIEMONTE	4.311.217	4.401.572	-90.355	-2,05	212,4	61,5
TORINO	2.230.946	2.268.453	-37.507	-1,65	207,3	61,3
CUNEO	586.113	587.334	-1.221	-0,21	185,3	60,2
NOVARA	364.980	366.302	-1.322	-0,36	188,6	58,3
VERCELLI	169.390	178.626	-9.236	-5,17	242,8	63,2
ASTI	212.010	219.775	-7.765	-3,53	222,3	62,8
BIELLA	174.170	185.569	-11.399	-6,14	276,2	66,1
VERBANIA	156.320	162.087	-5.767	-3,56	248,1	61,7
ALESSANDRIA	417.288	433.426	-16.138	-3,72	255,3	63,8

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT

Gli ultra sessantacinquenni sono passati dal 22,9% del 2008 al 26,2% del 2021. L'indice di vecchiaia in Piemonte (ossia il rapporto tra la popolazione con oltre 65 anni e quella con meno di 15) dal 2009 al 2021 è passato da 179,8 a 219,8 anziani ogni 100 giovani, ed è superiore alla media nazionale (187,9). L'età media è aumentata ed è di 47,6 anni a fine 2021, rispetto al valore nazionale che è di 46,2. Da notare che nel 2021 in Piemonte il numero degli ottantenni supera quello dei nuovi nati. I dati di cui sopra definiscono il fenomeno dello squilibrio demografico in atto in Piemonte, come, in misura leggermente inferiore, in Italia. L'invecchiamento della popolazione coinvolge anche la forza lavoro, cioè la popolazione tra i 15 e i 64 anni che ha lavorato nei 24 mesi precedenti. Dal 2008 al 2019, l'età media della forza lavoro in Piemonte è aumentata di poco più di 3 anni, passando da 40,7 a 43,8 anni. Si tratta di un fattore che impone misure di adeguamento all'organizzazione del lavoro affinché non si abbiano ricadute negative sulla produttività e sulla salute. L'indice di dipendenza anziani (42,4%), che stima il rapporto tra la fascia di popolazione ultra sessantacinquenne sulla popolazione attiva (15-64), prosegue nella sua lieve crescita. Lo squilibrio rappresentato dagli indicatori di struttura della popolazione piemontese comporterà nel tempo un incremento del carico pensionistico che graverà sulle future generazioni.

Riguardo il saldo migratorio regionale, dato dalla differenza tra gli iscritti all'anagrafe (persone provenienti da altri comuni, dall'estero e per altri motivi) e i cancellati (per altri comuni, per l'estero e per altri motivi) nel 2021 si continua a registrare un andamento positivo con +7.385 persone. Gli stranieri residenti in Piemonte, nel 2021, sono 415.637 pari al 9,8% della popolazione residente totale (superiore rispetto alla quota di stranieri in Italia che è dell'8,8% dei residenti totali). I residenti stranieri in Piemonte sono in maggioranza di sesso femminile (51,6%). La popolazione straniera piemontese è quasi quadruplicata dal 2001 al 2021 (da

110.993 a 415.637) con un picco nel 2013 (424.257 residenti), anche in ragione delle sanatorie del 2006, 2009 e 2012. La popolazione straniera residente è poi diminuita dal 2014 fino al 2016. Dal 2017 si è verificato un incremento annuo pari all'1,0% rispetto all'anno precedente, mentre nel 2019 l'incremento rispetto al 2018 è stato più lieve (+0,3%) e dal 2020 al 2021 si è trasformato in un lieve decremento (-0,4%).

Guardando alle previsioni demografiche al 2040 (Tursi e Migliore 2019), tra i fenomeni più noti vi è l'aumento delle persone anziane e la diminuzione dei giovani. Di seguito, invece, i fenomeni meno noti emersi dalle previsioni:

- nella popolazione anziana la quota di maschi sarà in crescita. Soprattutto tra i grandi anziani la maggiore numerosità delle donne, che pure aumentano, rispetto a quella degli uomini, si ridurrà in misura molto rilevante;
- i flussi migratori sono essenziali alla 'tenuta' della popolazione nel suo complesso. Il declino e invecchiamento sarebbero ben maggiori in assenza di migrazioni;
- le migrazioni non possono comunque modificare il 'destino' della popolazione piemontese, caratterizzata da un intenso processo di invecchiamento a causa della bassa natalità;
- la popolazione tra 20 e 44 anni sarà in aumento per effetto della stabilità nella natalità degli anni '90 e poi dell'incremento fino al 2008;
- la popolazione in età lavorativa diminuirà e la sua struttura si modificherà verso un relativo ringiovanimento;
- le province in cui il processo di invecchiamento è più avanzato potrebbero registrare una lieve attenuazione del fenomeno per effetto di un leggero incremento della popolazione giovanile e maggiore ringiovanimento di quella in età lavorativa. Rimarrebbero comunque le province con l'età media tra le più elevate e gli squilibri tra le fasce di età più giovani e mature più accentuati;
- le province di Torino e Novara si contraddistinguono per il ritmo di invecchiamento più elevato tra le province piemontesi.

L'aumento del numero dei grandi anziani, in particolare di uomini, potrà comportare ricadute sul sistema sanitario nazionale e sulle famiglie. La più prolungata convivenza dei due partner anziani nelle coppie potrà avere risvolti positivi quando la salute permetterà di accudirsi a vicenda, ma potrà creare situazioni familiari e sociali molto difficoltose quando entrambi i partner avranno bisogno di cure e assistenza, come ha dimostrato la pandemia da Covid-19. Di fronte all'instabilità matrimoniale e relazionale di questa fase storica, e al rischio di pandemie, si renderà necessario un aumento di sostegno da parte del sistema di welfare, che – stante le attuali tendenze – potrebbe poter contare meno sull'impegno delle famiglie nelle cure. Il coinvolgimento delle famiglie nelle cure delle persone fragili potrebbe diminuire anche per effetto del prolungamento della vita lavorativa e l'innalzamento dell'età pensionistica. È tuttavia anche possibile che le componenti più deboli sul mercato del lavoro – come le donne – si ritirino dalle attività retribuite per prendersi cura dei familiari più fragili. Dal momento che un lavoro retribuito è ancora lo strumento più adeguato per la libertà di scelta delle persone, questa possibilità – emersa in modo evidente durante la pandemia da Covid-19 – rappresenta una regressione nel percorso di liberazione delle donne.

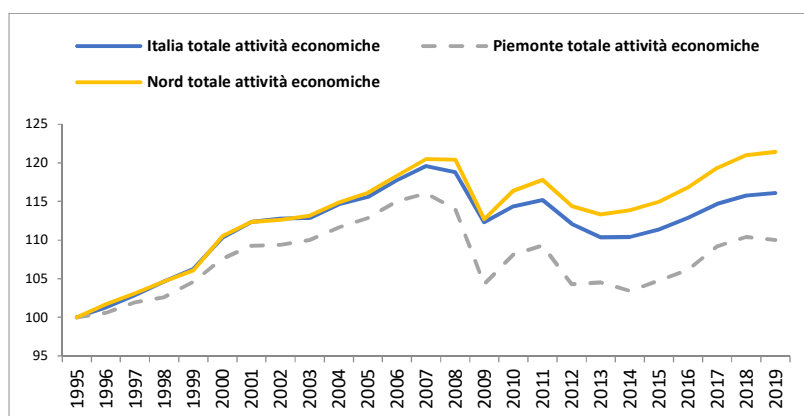
Tornando ai risultati delle previsioni, si conferma la diminuzione della popolazione in età lavorativa, ma si mostra anche il suo tendenziale ringiovanimento. A fronte dei rischi di diminuzione delle opportunità lavorative grazie all'innovazione tecnologica, questa doppia notizia sembra positiva. Essa tuttavia lo è solo parzialmente se si pensa che una quota crescente di popolazione sarà pensionata e bisognosa di risorse, cure e assistenza (i grandi anziani), che dovranno essere fornite da una popolazione in età attiva in diminuzione. È indubbio che il Piemonte, una delle poche regioni europee caratterizzate da così intensi processi di invecchiamento della popolazione, potrà rappresentare un laboratorio sociale, culturale ed economico per sperimentare e osservare se e come ci si possa adattare alle trasformazioni delle età in atto, intrecciate con la crescente quota di popolazione immigrata in alcune fasce di età.

## 1.2 L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA PIEMONTESE

### Il sistema produttivo

Nel periodo in esame l'ormai pluridecennale trend di perdita di contatto dell'economia del Piemonte nei confronti delle altre regioni di confronto (Lombardia, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna) è sostanzialmente proseguito. Nel 2019, alla vigilia della crisi pandemica il Piemonte per ricchezza complessivamente generata (valore aggiunto totale) non aveva ancora recuperato i livelli antecedenti alla crisi finanziaria del 2008-2009. Ciò differentemente dalle regioni della ripartizione Nord-Est e della Lombardia, in cui il livello raggiunto dal prodotto totale nel 2019 era superiore a quello pre-crisi. Tuttavia l'evoluzione della dinamica economica del Piemonte segnalava un trend in parte diverso dai periodi precedenti, di segno moderatamente positivo. Tra il 1995 e il 2014 si era infatti osservato un indebolimento costante della dinamica del valore aggiunto regionale, con una divaricazione dalla traiettoria di crescita dalle regioni più sviluppate e dalla media nazionale, acuita dagli effetti delle crisi del 2008-2009 e del 2011-2013. Non così, viceversa, nella finestra temporale successiva, in cui si osserva un parziale recupero o riavvicinamento al trend nazionale e di ripartizione, sia pure con una nuova brusca interruzione nel 2019, che prelude allo shock pandemico.

**Figura 1.1 - Numeri indice 1995=100 del valore aggiunto a prezzi concatenati (base 2015).**



Fonte: elaborazioni Ires su dati di contabilità regionale Istat

La scomposizione per i macro-aggregati dell'industria manifatturiera e dei servizi evidenzia che, nella seconda metà degli anni Novanta, il Piemonte cresceva ad un livello inferiore rispetto alle più dinamiche regioni del Nord; il divario si era ridotto nel periodo 2000-2007, ma la doppia crisi successiva aveva investito il Piemonte in maniera più intensa, sia in ambito

manifatturiero (-3,2%) sia nei servizi (-1,6%). A partire dal 2012 il tasso di crescita piemontese supera quello medio nazionale (0,8% circa medio annuo contro lo 0,5% tra il 2012 e il 2019), pur mantenendosi inferiore alle regioni di confronto, in particolare a Lombardia ed Emilia Romagna; in specifico, la crescita del settore manifatturiero in questi anni è stata superiore alla media nazionale, ma anche a quella registrata in Veneto e Lombardia (restando al di sotto, viceversa, all'Emilia Romagna)

**Tabella 1.2 - Tassi medi annui crescita valore aggiunto a valori concatenati**

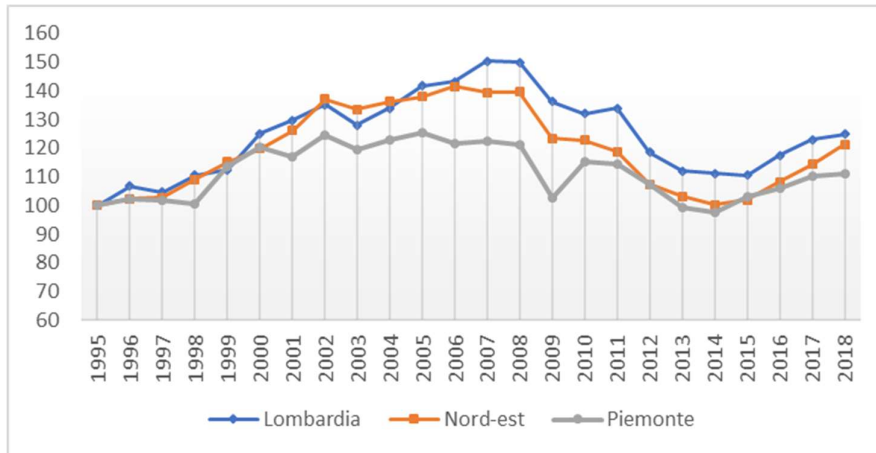
	Italia	NO	NE	PIE	LOM	VEN	E-R
	<i>totale attività economiche</i>						
1995-2000	1,98	1,72	2,46	1,48	1,82	2,36	2,72
2000-2007	1,16	1,21	1,28	1,08	1,34	1,27	1,46
2007-2012	-1,29	-0,94	-1,14	-2,11	-0,37	-1,42	-1,08
2012-2019	0,5	0,77	0,98	0,76	0,91	0,88	1,05
	<i>industria manifatturiera</i>						
1995-2000	1,02	0,12	1,91	0,31	-0,03	2,02	2,04
2000-2007	1,05	0,91	1,6	-0,13	1,27	1,45	2,04
2007-2012	-3,38	-2,87	-2,43	-3,17	-2,62	-2,25	-2,29
2012-2019	1,26	1,14	2,32	2,12	0,83	1,82	2,82
	<i>servizi</i>						
1995-2000	2,43	2,59	2,81	2,21	2,79	2,71	3
2000-2007	1,28	1,37	1,14	1,47	1,45	1,19	1,22
2007-2012	-0,43	-0,09	-0,22	-1,58	0,66	-0,41	-0,22
2012-2019	0,57	0,94	0,72	0,71	1,19	0,77	0,71

Fonte: Elaborazioni Ires su dati di contabilità regionale Istat

La dinamica degli investimenti (investimenti fissi lordi totali) evidenzia un profilo analogo. Gli investimenti totali erano calati vistosamente con le due crisi del 2008 e del 2011-2013, come del resto in tutte le regioni italiane, per risalire dopo il 2014, ma con un'intensità che tende a nuovamente indebolirsi (e divaricarsi dalle altre regioni) a partire dal 2017. In nessuna ripartizione geografica, tuttavia, sono mai stati recuperati i livelli d'investimento della prima parte del decennio Duemila. Tenuto conto di questa evoluzione negativa il Piemonte resta, tra le grandi regioni industriali, quella con la più elevata incidenza degli investimenti fissi lordi in rapporto al Pil, intorno al 21 per cento, a fronte di una media nazionale del 17,8 per cento e delle regioni di confronto attestata tra il 17 per cento e il 20 per cento.



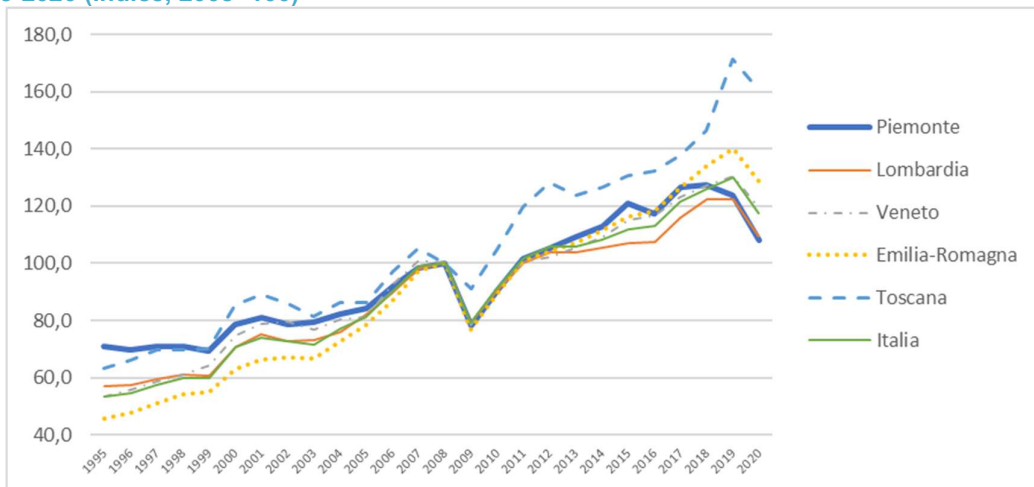
**Figura 1.2 - Investimenti fissi lordi totale economia in Piemonte, Italia e Lombardia (numero indice 1995=100, Valori costanti)**



Fonte: Elaborazioni Ires su dati di contabilità regionale Istat

Il 2020 ha rappresentato un anno molto negativo per le esportazioni. Nel periodo esaminato, tuttavia, la dinamica dell'export era un fattore trainante dell'economia piemontese, tradizionalmente orientata (per alcune delle sue principali specializzazioni) ai mercati internazionali. L'export aveva subito una significativa battuta d'arresto nel 2008-2009, ma negli anni successivi aveva rappresentato la voce più dinamica dell'economia, con un trend per qualche anno (2011-2015) allineato o superiore a quasi tutte le economie regionali di confronto. Differentemente da queste, però, l'andamento delle esportazioni aveva subito un rallentamento già prima della crisi Covid.

**Figura 1.3 - Dinamica delle esportazioni in valore nelle regioni benchmark e in Italia. Serie 1995-2020 (Indice, 2008=100)**



Fonte: Elaborazioni Ires su dati di contabilità regionale Istat

Questo andamento dinamico ma altalenante ha provocato nel medio periodo un parziale ridimensionamento dell'incidenza del Piemonte sul valore complessivo delle esportazioni nazionali, che si è ridotto dal 10,3% del 2008 al 9,4% del 2020. Il Piemonte rimane la quarta regione esportatrice italiana, ma vede (come del resto la Lombardia, per distacco prima regione esportatrice) un assottigliamento della propria quota sull'export nazionale, a vantaggio di territori (Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, ormai prossima per valore delle

esportazioni alla nostra regione) i cui sistemi industriali negli ultimi dieci-quindici anni hanno potenziato la capacità di proporsi sui mercati internazionali.

**Tabella 1.3 - Valore delle esportazioni nelle maggiori regioni esportatrici (milioni di Euro, prezzi correnti) e incidenza percentuale sul totale delle esportazioni italiane**

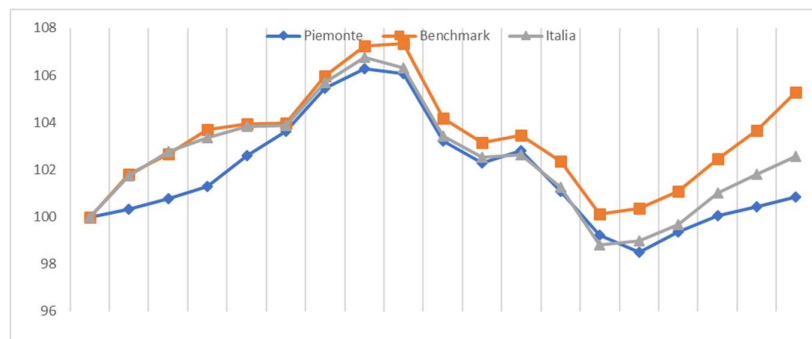
	2008	%	2019	%	2020	%		
Lombardia	104.101,9	28,2	Lombardia	127.487,9	26,5	Lombardia	114.021,8	26,3
Veneto	50.014,0	13,6	Veneto	66.620,6	13,9	Veneto	61.148,0	14,1
Emilia-Rom	47.527,9	12,9	Emilia-Rom	65.142,1	13,6	Emilia-Rom	59.812,3	13,8
Piemonte	37.934,9	10,3	Piemonte	46.903,2	9,8	Piemonte	40.950,5	9,4
Toscana	25.262,4	6,8	Toscana	43.242,3	9,0	Toscana	40.571,6	9,4
Lazio	14.476,0	3,9	Lazio	27.701,3	5,8	Lazio	24.923,9	5,7
<b>Italia</b>	<b>369.015,6</b>	<b>100,0</b>	<b>Italia</b>	<b>480.352,1</b>	<b>100,0</b>	<b>Italia</b>	<b>433.559,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni Ires su dati di contabilità regionale Istat

## L'occupazione

Coerente con il profilo finora tracciato anche l'evoluzione dell'occupazione, misurata in termini di unità di lavoro dipendente equivalente a tempo pieno (ULA)<sup>1</sup>. Nel medio periodo si osserva un'evoluzione che per alcuni periodi si discosta sia dall'andamento nazionale sia da quello del benchmark. In specifico, come nei territori di confronto, l'occupazione era cresciuta fino a raggiungere l'apice nel 2007, per calare vistosamente nei sette anni successivi, fino al valore minimo, in Piemonte raggiunto nel 2014. In seguito il numero delle ULA risale, pure senza recuperare (in Piemonte come negli altri territori) i livelli raggiunti nella prima parte del decennio Duemila. La risalita dell'occupazione effettiva è però avvenuta ad un ritmo inferiore rispetto al totale nazionale e delle regioni benchmark (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana).

**Figura 1.4 - Andamento dell'occupazione in unità di lavoro equivalente in Piemonte, nelle regioni benchmark e in Italia. Serie 2000-2020 (Indice, 2000=100)**



Elaborazioni Ires su dati di contabilità regionale Istat

<sup>1</sup> Le ULA non corrispondono al numero di occupati, per i quali vi è stato un recupero più sensibile, alla luce anche dell'accresciuta diffusione di forme d'impiego part time o flessibili; forniscono tuttavia una visione realistica del lavoro effettivamente mobilitato, al netto ovviamente del lavoro indipendente

Questa dinamica comparativamente meno brillante si cumula con una situazione occupazionale che già presentava situazioni di maggiori difficoltà rispetto alle altre regioni del Nord. La "ripresa selettiva" del ciclo pre-Covid ha migliorato i livelli d'impiego e spinto la domanda di lavoro, ma ad un livello non sufficiente a compensare le precedenti perdite né a colmare il divario accumulato verso i territori benchmark. Gli indicatori della situazione occupazionale, in Piemonte, alla vigilia della crisi Covid, sebbene in risalita rispetto al punto di flesso di inizio decennio, restavano al di sotto delle regioni di confronto.

**Tabella 1.4 - Principali indicatori occupazionali Piemonte, Italia, Regioni benchmark (2019)**

	Italia	Piemonte	Lombardia	Veneto	Emilia-Romagna	Toscana
Tasso di attività 15-64 anni	65,7	71,6	72,5	71,6	74,6	71,9
Tasso di occupazione 15-64 anni	59,0	66,0	68,4	67,5	70,4	66,9
Tasso di disoccupazione 15 anni e +	10,0	7,6	5,6	5,6	5,5	6,7
% disoccup. lunga durata su totale disoccupati 15 anni e +	56,0	53,7	48,1	42,2	38,8	44,8
% Neet su totale giovani 15-29 anni	20,2	14,2	11,8	9,5	11,0	13,7
Tasso di disoccupazione femminile 15 anni e +	11,1	9,2	6,8	7,4	6,6	7,7

Fonte: Istat, rilevazione forze di lavoro

Il mercato del lavoro è interessato da alcune tendenze di lungo periodo. In tutte le regioni è aumentato in misura rilevante il lavoro part time; in alcune l'incremento del tempo parziale nel periodo 2008-2018 è stato superiore al 40%; in Piemonte, che nella media 2018 aveva un'incidenza del part time pari al 17,5 per cento, lievemente inferiore alla media italiana e delle regioni di confronto, aveva registrato un incremento del 26,3% nello stesso arco temporale. L'incidenza degli occupati con contratti a tempo determinato, 15% circa del totale in Piemonte nel 2018, in dieci anni era cresciuta del 32 per cento, in misura lievemente superiore alla media nazionale ma decisamente al di sotto di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Il dato rivela come la ripresa occupazionale degli anni pre-Covid sia stata profondamente intrecciata a processi di parziale destrutturazione dei lavori. Altra importante evidenza dell'ultimo decennio è la costante erosione del bacino del lavoro indipendente, che aveva già esaurito la precedente spinta propulsiva ma che negli ultimi dieci anni ha registrato un ulteriore calo. Nel periodo 2008-2018 la variazione del numero di occupati indipendenti, in Piemonte, è stata pari a -7,3 per cento, in linea con la media italiana. Questa contrazione è concentrata esclusivamente nella componente del lavoro autonomo tradizionale (coltivatori diretti, artigiani, piccoli commercianti, partite iva dell'edilizia), mentre il numero di professionisti indipendenti, nello stesso periodo, è cresciuto del 21 per cento (22 per cento in Italia).

### L'innovazione nelle imprese

Il processo di innovazione all'interno delle imprese è uno dei cardini della strategia del POR FESR, pertanto è utile richiamare alcuni risultati di una survey condotta su un campione di 1.000 imprese nel dicembre del 2020 (Ires 2021), in particolare sulle strategie di investimento di cui si riportano i dettagli nel capitolo 4. Oltre metà delle imprese hanno dichiarato di non avere programmi d'innovazione in corso, delle rimanenti il 61% ha cancellato, sospeso o

ridimensionato le attività corrispondenti. Solo il 17% del totale ha confermato, ridefinito o rafforzato i programmi di sviluppo innovativo: si tratta soprattutto di imprese di settori manifatturieri, con quote significative nel Food, nella Chimica-Farmaceutica e nella produzione di macchine. Nonostante l'impatto subito, è interessante notare come il 43% delle imprese del settore dei mezzi di trasporto abbia confermato o rafforzato i programmi di ricerca applicata o d'innovazione in genere.

L'indagine ha confermato il perdurare di una situazione di prudenza sulle strategie da adottare ai fini di un rilancio delle attività. In base alle previsioni raccolte, la spesa futura per investimenti appariva nell'insieme prudente o fortemente selezionata. Dall'analisi delle intenzioni d'investimento manifestate in relazione ai diversi tipi proposti dal questionario (macchinari, IT, eco-efficienza, formazione, ricerca e innovazione) emergono quattro gruppi di imprese: metà del campione, ossia la quota più numerosa, sono imprese che prevedono una spesa nell'insieme stabile, mentre le aziende che prevedono una spesa in calo (per tutte le voci) e in aumento hanno proporzioni simili, circa un quarto del campione. Tra le imprese che pensano di incrementare la spesa, il 38% intende farlo con investimenti connessi alla transizione ecologica, mentre il restante 62% esprime un orientamento verso la spesa in ricerca, formazione, nuove tecnologie. Le imprese che prevedono di incrementare gli investimenti sono più concentrate in alcuni settori. Nella manifattura si distinguono i mezzi di trasporto e la Chimica-Farmaceutica, ma anche le manifatture leggere varie; va sottolineato il potenziale contributo al rilancio degli investimenti connessi alla transizione ecologica, che nella componente manufacturing concorrono a rafforzare in modo rilevante la spesa prevista. Nei servizi emerge l'ambito del Welfare (sanità, assistenza) e Istruzione, ma anche i Servizi avanzati e high-tech: in questo caso sono gli investimenti in conoscenza, formazione e risorse digitali a trainare l'aumento previsto. Infine, risultano particolarmente significative le preferenze espresse dagli imprenditori con riferimento alle priorità che le politiche regionali dovrebbero porsi in futuro: oltre al primato tradizionale degli aiuti per gli investimenti tecnologici, il 58,5% delle imprese indica come importante o molto importante la formazione, riqualificazione del personale e internalizzazione di competenze qualificate. Si tratta di un dato che rende sempre più evidente la necessità di accompagnare le trasformazioni in corso attraverso un forte investimento in capacità adeguate al nuovo ambiente competitivo. Riguardo all'agenda politica futura, il 47,4% delle imprese intervistate ritiene che i progetti di economia circolare e le produzioni green debbano rivestire alta o molto alta importanza.

### **1.3 L'EFFETTO DELL'EMERGENZA SANITARIA SUL PIEMONTE**

La recessione nel 2020 è stata, in termini quantitativi, d'intensità analoga alla crisi finanziaria del 2007-2008: il Pil del Piemonte in quel biennio si contraeva del 10,4%, nel 2020 si stima una contrazione del 9,4% che si somma alla dinamica, seppur di poco, già recessiva del 2019. Di intensità confrontabile, la recessione post-COVID si differenzia profondamente dalla precedente per cause, effetti e – auspicabilmente – per le prospettive future di ripresa. Va anzitutto notato come il persistere di ondate epidemiche successive non abbia provocato effetti paragonabili allo shock della primavera 2020. Ciò anche per una maggior capacità di adattamento del sistema produttivo alle nuove condizioni, ad esempio attraverso un più diffuso utilizzo di tecnologie digitali per consentire operazioni a distanza e il ricorso al lavoro agile. Rispetto alle precedenti crisi, soprattutto, i tempi di reazione delle politiche sono stati rapidi, con una serie di misure di sostegno messe in atto pressoché contestualmente al

verificarsi della caduta dell'attività. Le misure, che hanno raggiunto un volume pari al 6,6% del Pil nel 2020 (a cui si aggiungono le misure adottate nella prima parte del 2021) hanno sostenuto le attività produttive, soprattutto attraverso interventi sulla fiscalità, ristori per perdite di fatturato e garanzie, al lavoro, in particolare attraverso integrazioni salariali, agli enti territoriali, per garantire il funzionamento delle funzioni essenziali a fronte della riduzione delle entrate, alla sanità, per l'acquisto straordinario di beni e attrezzature e per il supporto alle reti ospedaliere e territoriali e assistenza domiciliare, oltre a interventi a favore delle famiglie, del settore dell'istruzione e dei trasporti.

In Piemonte la dinamica della produzione nel 2020 è risultata più negativa rispetto al livello nazionale. Gli investimenti hanno subito una contrazione forte (-10,8%) ma inferiore alle attese, concentrati nella fase iniziale della pandemia per poi riprendere in misura sensibile nella parte restante dell'anno. Una buona disponibilità di credito, attraverso le politiche di sostegno, che ha consentito di mantenere adeguati livelli di liquidità e contribuito a contenere i costi in presenza di riduzioni dei fatturati e sostenendo la redditività, che ha dimostrato una minor compressione rispetto a precedenti crisi congiunturali. Indebitamento e riduzione di redditività restano comunque aspetti critici per l'evoluzione futura del sistema produttivo e la fuoriuscita dalla crisi.

Le prospettive di rilancio saranno fortemente sostenute da politiche economiche espansive a livello internazionale, fra questi spicca l'ingente pacchetto di incentivi negli Stati Uniti che potrà fungere da traino, e il Next Generation EU (NGEU) europeo. Nello scenario programmatico del Governo già nel 2022 il Pil italiano potrebbe recuperare i livelli del 2019, mentre le stime per l'anno in corso indicano nel 6 per cento l'incremento atteso. Il quadro di riferimento per le prospettive del Piemonte è costituito dal clima favorevole del contesto esterno.

Nel 2021 gli effetti del rilassamento delle misure di contenimento per Covid-19, dell'estensione della copertura vaccinale e della ripresa della domanda interna sostenuta dalle misure di sostegno governative, e della domanda estera, hanno influito sui comportamenti di imprese e consumatori, consentendo una vigorosa ripresa dei livelli di attività e un parziale riassorbimento degli occupati ai livelli pre-pandemici. Il 2021 si è caratterizzato per una robusta ripresa del prodotto regionale, nonostante nell'ultima parte del 2021 si siano indebolite alcune componenti della domanda, quali i consumi privati e le esportazioni, complice l'incertezza legata alla crescita dei prezzi e all'indebolimento della domanda estera. La crescita su base annua del prodotto è stata pari a +7,1% (1.1), nel 2021, dopo il crollo del 2020 (-9,4%). I consumi, che nel 2020 avevano subito una profonda contrazione, una caduta superiore a quella del prodotto, hanno visto una ripresa nel 2021 superiore al 5%, ma ancora non in linea con la ripresa delle altre componenti della domanda, al netto della componente dei consumi pubblici. Questi ultimi nel 2021 hanno visto una crescita pari allo 0,2%, dopo il calo del 2020 (-0,5%).

Gli investimenti si sono distinti per una robusta ripresa nell'anno appena trascorso (18,1%), confermando una tendenza all'espansione anche nell'ultima parte del 2021, supportata dal contributo degli investimenti in costruzioni. Può essere utile sottolineare come la ripresa che contraddistingue il periodo post-pandemico sia caratterizzata da un rimbalzo significativo degli investimenti fissi, con una dinamica espansiva mai vista a seguito delle precedenti recessioni, a conferma del peculiare impatto dello shock Covid-19 sull'economia nazionale e regionale. D'altra parte, va sottolineato come la spinta agli investimenti abbia riportato il livello

dei flussi in conto capitale a valori reali a un livello comparabile a quello che caratterizzava il periodo pre-2008.

Le unità di lavoro totali, dopo una caduta nel 2020 pari a -10,8%, sono cresciute a un tasso pari al 7,8% nel 2021. La dinamica aggregata non ha consentito un superamento dei livelli pre-covid. Solo nel settore delle Costruzioni il livello delle unità di lavoro totali supera il livello pre-covid già nel 2021. Si indica come nel 2021 la crescita delle unità di lavoro in questo settore sia stata del +16,5%, dopo una caduta nel 2020 pari a -6,1%. Nel 2021 la dinamica dell'occupazione nell'industria ha consentito alle unità di lavoro totali di tornare a livelli comparabili a quelli pre-covid. Per quel che riguarda le prospettive della domanda di lavoro, ossia da lato delle imprese, è opportuno qui ricordare come i dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro (RFL) realizzata dall'ISTAT vadano usati con cautela, da un lato perché le estese misure di tutela dell'occupazione e della base produttiva hanno contenuto, per ora in modo efficace, gran parte degli effetti negativi della crisi, dall'altra perché la stessa RFL è stata oggetto di una revisione delle modalità di rilevazione che ha determinato una discontinuità nella serie storica dei dati disponibili. Per questa ragione, i valori assoluti pubblicati nel seguito non coincidono con quelli diffusi nelle precedenti analisi congiunturali. È quindi preferibile sviluppare un confronto con gli anni passati guardando all'occupazione non solo in termini di volume, ma anche di composizione. In base alla nuova metodologia, nel 2021 gli occupati in Piemonte sono stati mediamente 1.767.000, circa 19.000 in più rispetto al 2020, ma ancora 46.000 in meno rispetto al 2019 (-2,5%). Questa contrazione, però, è solo in parte da ricondurre alla recessione economica, perché incorpora anche le conseguenze della preesistente tendenza all'invecchiamento e alla diminuzione della popolazione residente, che la crisi sanitaria ha ulteriormente accelerato. Guardando invece alla composizione settoriale dell'occupazione, le differenze più evidenti rispetto al 2019 si rilevano in modo prevedibile nel commercio e nei pubblici esercizi, il cui peso sul totale è diminuito di oltre 5 punti percentuali e, al contrario, negli altri servizi, che includono anche la sanità, l'assistenza e la PA, in crescita di oltre 3 punti percentuali. Il peso del lavoro indipendente, che nella prima fase della pandemia è stato molto penalizzato, risulta in modesta diminuzione rispetto al 2019 e stabile rispetto al 2020. Nel complesso, i dati sulla domanda di lavoro mostrano una ricomposizione settoriale e un recupero dei volumi precedenti all'emergenza, quest'ultimo determinato dalla spesa pubblica in maniera diretta, nella scuola e nella sanità, o indiretta, nell'edilizia.

Infine, le esportazioni di beni piemontesi nel 2021 sono cresciute e a valori correnti del 20,6% (in volume del 15%) un rimbalzo robusto e superiore a quello nazionale, dopo una caduta superiore al 12,4% nel 2020. A livello nazionale, la caduta era stata nel 2020 meno intensa, del 9,1%, e la ripresa 2021 è stata pari a +17,8%. Le esportazioni relative a quasi tutti i settori del manifatturiero in Piemonte hanno conosciuto una ripresa nel 2021, con particolare evidenza per i settori dei prodotti in metallo (+35,9%) e dei mezzi di trasporto (+32,7%). Solo il settore degli articoli farmaceutici e medicinali ha visto una riduzione (-5,5%) in valore nell'anno appena trascorso (figura 1.3). Si segnala questo dato in quanto nel 2020 questo settore, insieme agli alimentari, era stato l'unico a crescere con i beni Food, in un contesto di generalizzata contrazione delle merci esportate. Oltre al settore dei prodotti alimentari, che in valore supera in maniera rilevante i valori pre-covid, la chimica, i prodotti in metallo e i mezzi di trasporto nel 2021 avevano ampiamente superato i livelli in valore dell'esportato del 2019. Nei prodotti di tradizionale specializzazione regionale, mezzi di trasporto, macchinari e metallurgia, i tassi di crescita al 2021 delle esportazioni in valore risultano superiori a quelli nazionali, eccetto nel caso del tessile e abbigliamento, della chimica, dei farmaceutici e della gomma-plastica.

Sono anche i settori regionali che nel 2020 hanno subito una contrazione dei valori esportati più intensa di quella nazionale (figura 1.4).

Riguardo il più recente shock rappresentato dall'invasione russa dell'Ucraina, dal punto di vista dell'interscambio commerciale, Russia (e Ucraina) non hanno un peso rilevante nell'aggregato, il peso delle esportazioni sul totale del prodotto lordo infatti, e il loro ruolo nelle catene di fornitura verso il nostro paese e la nostra regione, non è particolarmente significativo, fatta eccezione per la fornitura di gas e greggio, intermedi rilevanti per il nostro fabbisogno energetico, e per alcune commodities quali i metalli di base preziosi e altri minerali non ferrosi e componenti per il settore automotive. Per quel che riguarda le esportazioni delle regioni italiane verso la Russia, posto il 2019 come "condizione iniziale", le regioni maggiormente esportatrici verso la Russia erano la Lombardia (28,7%), l'Emilia-Romagna (19%), il Veneto (16,6%), il Piemonte (8,3%) che si confermano nel 2021 come le quattro regioni maggiormente esportatrici. Nella classifica nazionale nel 2021 il Piemonte si conferma come quarta regione esportatrice verso il mercato russo con una quota di poco inferiore all'11%, in crescita rispetto al 2019. Il valore delle esportazioni passa da 651 mln€ nel 2019 a 821 mln€ nel 2021. Il peso delle esportazioni di beni del Piemonte verso la Russia sul Pil era nel 2019, l'ultimo anno prima della crisi pandemica, pari allo 0,47%, in linea con la media nazionale (0,44%).

## 2. APPROFONDIMENTI DI INDAGINE A SUPPORTO DELLA PROGRAMMAZIONE

### 2.1 ANALISI DELLA POPOLAZIONE, DELLE SUE TRASFORMAZIONI E DELL'INCLUSIONE SOCIALE

#### L'andamento futuro della popolazione scolastica

Dall'inizio degli anni '80 fino ad oggi il numero d'iscritti ai cicli scolastici obbligatori, quello primario e quello secondario di primo livello, hanno registrato una riduzione in termini percentuali dell'ordine del 40% (Filippi e Migliore 2020). Gli iscritti alla scuola d'infanzia e alla secondaria di II grado hanno avuto una diversa evoluzione per effetto dell'aumento dei tassi di scolarizzazione.

Nei prossimi anni il numero di iscritti ai primi tre livelli d'istruzione (quello d'infanzia, quello primario e quello secondario di primo grado), è previsto in diminuzione. Al 2029/2030 il numero di iscritti sarà inferiore del 7-10% rispetto all'ultimo dato rilevato (anno scolastico 2017-2018). Ma non tutte le province si assomigliano: per la scuola d'infanzia la riduzione in Piemonte sarà del 6,7%, quella maggiore sarà nella Città Metropolitana di Torino, con -10,1%, mentre nella provincia del Verbano Cusio Ossola aumenteranno dello 0,6%. Per la scuola primaria il numero di iscritti si ridurrà, nella regione, dell'11,8%, con un intervallo che va da -14,8% nella provincia di Torino a -6,8% in quella di Cuneo. Cuneo registrerà anche il minor calo degli iscritti alla scuola secondaria di I grado: -4,2%, ben più limitato rispetto al dato del Verbano Cusio Ossola (-14%) e del dato complessivo della regione (-8,8%).

Gli iscritti all'ultimo livello d'istruzione (secondario di secondo grado) rimarranno stabili nella regione, ma diminuiranno dell'8,9% a Biella mentre aumenteranno del 4,8% a Novara. Nei diversi livelli e aree sono previste riduzioni del numero di iscritti superiori al 10% nell'arco di poco più di 10 anni. Non poco, ma decisamente meno rispetto al passato e probabilmente gestibili senza traumi se considerati per tempo.

#### L'andamento futuro delle forze di lavoro

Le dimensioni future delle forze lavoro in Piemonte (Filippi e Migliore 2020) dipendono dall'evoluzione dei tassi di attività e della popolazione nelle diverse fasce di età.

I tassi di attività piemontesi non risultano particolarmente bassi rispetto al contesto europeo, ma sussistono - e potrebbero ampliarsi nei prossimi dieci anni - differenze su specifiche classi di età, specie quelle giovanili. Per intervenire su queste occorre agire sul sistema scolastico e della formazione nella direzione di una maggiore coesistenza o rapporto tra vita scolastica e vita lavorativa, come avviene in altri paesi; in assenza di questo, i tassi di attività giovanili difficilmente potranno aumentare, anche affidandosi a risorse esterne (ingresso di giovani stranieri).

L'aumento dei tassi di attività degli anziani è in larga misura legato all'aumento delle aspettative di vita e alle norme pensionistiche. Sembra inevitabile che il trend di aumento dell'età di uscita dal mercato del lavoro prosegua anche nel futuro. A questo si assoceranno le transizioni delle numerose coorti dei *baby boomer*, con prevedibili effetti sui conti della previdenza pubblica. Però l'uscita dal mercato del lavoro di queste coorti ridurrà gli squilibri generazionali che hanno caratterizzato la storia recente. Esse saranno sostituite da coorti in ingresso meno numerose, ma di dimensioni più simili a



quelle già attive nel lavoro: pertanto il rapporto numerico tra generazioni più giovani e quelle più mature nel mondo del lavoro sarà più equilibrato rispetto ad oggi.

L'unico scenario, tra i quattro proposti, in grado di mantenere una stabilità delle forze lavoro in Piemonte nel 2030 rispetto ad oggi è quello che compone un flusso migratorio (moderato) con una convergenza ai modelli partecipativi europei al lavoro (scenario 'europeo'), là dove vi è spazio per un aumento, ovvero in particolare per i giovani e in alcune età femminili, in quanto – come già ricordato – i tassi di attività piemontesi per le età centrali maschili sono già simili a quelli europei. Se venisse a mancare un apporto migratorio moderato, o se i tassi di attività non dovessero aumentare, le forze lavoro subirebbero una contrazione.

Per mantenere stabile la numerosità delle forze lavoro dovranno quindi operare almeno due leve: 1) aumento dei tassi di attività in molte classi di età, in particolare quelle giovanili per entrambi i generi e in quelle centrali solo per le donne; 2) saldi migratori positivi che non dovranno essere inferiori a quelli storicamente osservati. Come è stato mostrato nel Rapporto, il contributo proveniente dai flussi migratori nella formazione del contingente futuro delle forze lavoro in Piemonte è molto importante, in quanto è rilevante nel determinare la dimensione delle classi di età giovanili e di quelle che nei prossimi anni saranno le età centrali<sup>2</sup>.

L'analisi mostra come la minore diffusione del lavoro part-time in Piemonte spieghi gran parte delle differenze nei tassi di attività rispetto ad alcuni paesi europei. Si osserva come il lavoro part-time in Spagna, Germania, Francia, Gran Bretagna sia particolarmente diffuso anche nelle età più mature, in corrispondenza di un'uscita flessibile dalla vita lavorativa.

L'analisi a livello provinciale ha messo, invece, in evidenza come il cuneese abbia tassi di attività giovanili particolarmente elevati - simili a quelli dell'Unione Europea - ma al contempo tassi di attività femminili tra i più bassi in Piemonte, nonostante una relativamente alta quota di donne in part-time<sup>3</sup>. Si tratta quindi di un modello socioeconomico che pare diverso da quello proprio di certi paesi europei. Esso comunque è meritevole di approfondimento, in particolare riguardo ai tassi di attività giovanili. Occorre esaminare se questi ultimi siano più elevati della media regionale in quanto correlati ad una minore partecipazione alle attività d'istruzione secondaria del secondo ciclo e del livello terziario o se rappresentano una coesistenza di studio e lavoro.

Il fatto che le forze lavoro tendano a diminuire - se la diminuzione non sarà contrastata con politiche migratorie e di promozione della partecipazione al lavoro in età giovanile e per le donne nelle età di maggior impegno familiare - non è detto sia un problema di per sé. Le trasformazioni economiche in atto, sotto la spinta di nuove tecnologie come *Internet of Things*, dei processi di digitalizzazione, di una nuova ondata di automazioni e robotizzazioni, potrebbero produrre un risparmio di lavoro. La pressione verso queste trasformazioni potrebbe essere accentuata dalla crisi economica dovuta all'emergenza pandemica. Un'eventuale diminuzione della domanda di lavoro potrebbe dunque rivelarsi coerente con una riduzione delle forze lavoro. Tuttavia in questi ultimi decenni l'Italia non ha brillato per investimenti innovativi, che producono un aumento di produttività. L'OCSE ricorda come:

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul ruolo dei flussi migratori nella formazione delle generazioni si veda MIGLIORE, M. C. (2018) *Popolazione: aggiornamento delle dinamiche e una lettura per generazioni, genere e cittadinanza*, Torino, IRES-Piemonte.

<sup>3</sup> TURSI, E. & MIGLIORE, M. C. (2020) *L'inclusione e le vulnerabilità sociali nel territorio piemontese*, Torino, IRES Piemonte e Regione Piemonte. L'ultimo aggiornamento del tasso di occupazione femminile cuneese mostra un incremento significativo.

"La crescita della produttività è stata debole o negativa negli ultimi 25 anni" (2019)<sup>4</sup>. Se non dovessero realizzarsi queste importanti trasformazioni economiche, vi è il rischio che neppure le forze lavoro in diminuzione possano esimersi il Piemonte da tassi di disoccupazione significativi. Quando infatti un'economia non riesce a performare in modo adeguato per reggere la concorrenza di altri paesi o regioni, è possibile una riduzione della capacità di produrre ricchezza, con conseguente chiusura di attività economiche e avvitamento in una crisi al ribasso. In uno scenario di questo tipo la diminuzione delle forze lavoro potrebbe rappresentare un altro segnale di debolezza del sistema.

Circa la qualificazione delle forze lavoro, l'analisi svolta sulla popolazione scolastica nei prossimi dieci anni mostra che gli iscritti alla secondaria di II grado saranno, nel complesso del periodo esaminato, stabili. Se ne può dedurre che anche il contingente dei giovani diplomati possa rimanere nel complesso costante. Solo la provincia di Biella potrà subire un calo significativo.

Per quanto riguarda gli effetti della pandemia, il fattore di maggiore incertezza per l'evoluzione delle forze lavoro piemontesi è dato dai flussi migratori. Si è detto come questi ultimi siano fondamentali per il mantenimento del livello di forze lavoro in Piemonte. La pandemia, con il suo correlato di restrizioni nella mobilità, e soprattutto la crisi economica da essa indotta, potrebbero modificare i progetti di trasferimento delle persone, sia verso il Piemonte, sia in uscita dalla regione. Gli effetti combinati di ingressi e uscite potrebbero produrre saldi migratori inferiori al passato. È dunque possibile che si verifichi un trend verso la diminuzione delle forze lavoro più evidente rispetto a quello tracciato dagli scenari riportati nel Rapporto. Se, sulla base delle dinamiche economiche, si rivelasse necessario contrastarne il declino e sostenere l'offerta del lavoro, allora non rimane che intervenire sui tassi di attività, nelle direzioni già ricordate. È necessario operare affinché questi tassi di attività e di occupazione, crescano in quanto essi rappresentano un elemento fondamentale dell'esercizio del diritto di partecipazione attiva alla cittadinanza.

### **Inclusione e vulnerabilità sociali nel territorio piemontese**

L'analisi svolta (Tursi e Migliore 2020), pur nella limitatezza delle informazioni disponibili a livello provinciale, fornisce qualche indicazione sui livelli di inclusione sociale e sui rischi di esclusione sociale nelle diverse aree del Piemonte. Manca soprattutto la conoscenza dei meccanismi specifici in ogni area che hanno prodotto e stanno riproducendo i caratteri di inclusione e di vulnerabilità che si intravedono, conoscenza che potrebbe essere utile per contrastare in modo profondo il crearsi di condizioni di esclusione e per favorire le condizioni di inclusione.

Le zone esaminate variano su un gradiente di sviluppo economico imperniato su settori caratterizzanti i territori, che in alcuni casi sembra evolvere e condurre ad un'uscita da una lunga crisi (il biellese) o pare consolidarsi e qualificarsi (l'astigiano) o mostrarsi solido e ricco (il cuneese), ma con tratti inaspettati rispetto alla retorica delle credenziali educative necessarie per il successo economico. In altri casi come il vercellese, sembra delinearsi la possibilità di sviluppo intorno al settore della logistica, un'attività non tipica dell'area, ma di nuovo insediamento. Vi è poi il Verbano Cusio Ossola con un'economia incentrata sul turismo, ma che porta con sé aspetti di vulnerabilità sociale. La zona del torinese gioca dinamiche diverse che probabilmente creano disomogeneità sociali e

---

<sup>4</sup> Si veda anche [https://www.ilsole24ore.com/art/bassa-produttivita-male-oscuro-dell-italia-quattro-punti-ABGyrNUB?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/bassa-produttivita-male-oscuro-dell-italia-quattro-punti-ABGyrNUB?refresh_ce=1).

sacche importanti di vulnerabilità. L'alessandrino e il novarese sono le aree che mostrano segnali più frequenti di disagio e rischio di esclusione sociale.

Di seguito si tratteggia a grandi linee i caratteri appena accennati dello sviluppo socioeconomico, esaminati nella prospettiva dell'inclusione e esclusione sociale nei capitoli precedenti<sup>5</sup>.

Nella provincia di Biella sono diminuite negli ultimi anni le imprese, ma è aumentata in modo importante l'occupazione, probabile segno che il primo fenomeno è effetto di una trasformazione del settore produttivo verso imprese più grandi e solide per la competizione mondiale. Nel biellese le donne sono tra le più attive sul mercato del lavoro in Piemonte, un dato che si associa alla più ampia copertura dei servizi per l'infanzia osservata in questo territorio rispetto alla media regionale. I giovani hanno un basso tasso di disoccupazione, vanno all'università più spesso, si fa formazione lungo tutto il corso della vita più frequentemente, le persone con titolo di studio basso hanno tassi di occupazione relativamente alti e vi è un clima di fiducia nel prossimo elevato. Sembrerebbe quindi delinearsi uno sviluppo socioeconomico socialmente inclusivo.

Il vercellese, proveniente da un periodo di incertezza derivante dalla crisi della produzione risicola, sembra in ripresa economica: negli ultimi anni ha registrato, per esempio, una crescita di ricchezza prodotta nel settore industriale tra le più elevate in regione. Un altro indizio positivo deriva dalla rilevante diminuzione della disoccupazione giovanile e dalla relativa minore diffusione di contratti a tempo determinato. Inoltre, insieme al cuneese, è il territorio in cui la popolazione sembra riporre più fiducia negli altri. Unico dato – tra quelli considerati – non in linea con obiettivi di inclusione sociale è, insieme alla criticità della partecipazione femminile alla politica locale, l'alta percentuale di donne non occupate, un elemento in comune con il Verbano Cusio Ossola, con l'astigiano e con il cuneese. Questo tratto, che si potrebbe ricondurre a modelli culturali tradizionali, si abbina nell'astigiano con la quota più importante in Piemonte di popolazione con livelli d'istruzione bassi, che tuttavia hanno il tasso di occupazione più alto in regione. In quest'area vi è un indicatore che mostra una dinamica di cambiamento verso una maggiore qualificazione: l'elevata percentuale di persone giovani laureate, che trovano lavoro e hanno avuto negli ultimi anni il tasso di occupazione più elevato in regione. Il contesto è poi caratterizzato da poco lavoro con contratti a termine, diffusa imprenditorialità e cospicui livelli di fiducia. Tuttavia sembra poco diffusa la formazione lungo tutto il corso della vita, almeno quella del canale regionale. È poco presente anche la formazione per il contrasto alla disoccupazione, che pure continua a registrare valori elevati anche nella quota della lunga disoccupazione. Pertanto nell'astigiano sembra di intravedere rischi di esclusione sociale per le donne che non lavorano e per chi non ha un lavoro e lo cerca da molto tempo.

Il Verbano Cusio Ossola è contraddistinto anch'esso da un'importante quota di persone con bassi livelli d'istruzione, che a differenza dell'astigiano e del biellese, hanno un tasso di occupazione il più basso in Piemonte. Il PIL pro capite è anch'esso ai livelli minimi in Piemonte. A questi tratti si abbina anche il livello più ridotto in regione di giovani laureati e poche donne occupate. A questo però si affianca il più limitato tasso di disoccupazione giovanile in regione. Nonostante la popolazione giovanile sia largamente occupata, i redditi della popolazione sono mediamente bassi e in diminuzione. I contratti a tempo determinato sono in aumento. Questi aspetti sembrano connessi ad un'economia che è principalmente dipendente dal settore turistico. Non stupisce quindi che le

---

<sup>5</sup> Per brevità, la sintesi non riporta le specifiche degli indicatori. Per maggiori informazioni si rimanda all'analisi illustrata nei capitoli di questo Rapporto.

famiglie lamentano difficoltà crescenti in quasi tutti i tipi di spesa, compresa quella per generi alimentari e per le bollette. Un dato positivo è l'elevata diffusione della partecipazione ad attività formative per il contrasto alla disoccupazione, il valore più importante in regione.

Anche il cuneese ha tratti tradizionalisti, come la diffusione di popolazione con titoli di studio bassi e bassa occupazione femminile. Quest'ultima si collega alla ridotta presenza di servizi per l'infanzia, tra cui spiccano forme di cura temporanee come quella del baby parking. Tuttavia nel cuneese chi ha bassi livelli d'istruzione molto spesso ha un lavoro. In media l'area gode di elevati livelli di ricchezza prodotta nel settore industriale, il più elevato PIL pro capite, insieme al torinese, e propensione all'imprenditorialità elevata e stabile nel tempo. Una cospicua quota di contratti di lavoro è a termine e la disoccupazione giovanile è ai minimi in regione. Forse per questa ragione, come per il Verbano Cusio Ossola, i giovani sono poco propensi a proseguire gli studi dopo la scuola secondaria superiore. È diffusa la formazione per contrastare la disoccupazione come nel Verbano Cusio Ossola. La differenza tra queste due zone risiede probabilmente nel tipo di sistema economico: nel cuneese è centrato sul settore agroalimentare, un ambito meno soggetto alle fluttuazioni del settore turistico, tanto più evidenti con l'attuale crisi sanitaria e le sue conseguenze economiche. Un'altra importante differenza tra queste due aree riguarda i livelli di fiducia nei confronti del prossimo: i più alti in regione per il cuneese, il secondo più basso, dopo l'alessandrino, nel Verbano Cusio Ossola.

L'alessandrino e il novarese sono emerse come zone in cui l'esclusione sociale potrebbe essere più presente. Nella provincia di Alessandria l'imprenditorialità è in diminuzione, l'occupazione femminile è relativamente bassa, è diffuso il part-time, i giovani si laureano meno spesso che altrove, la disoccupazione è elevata, compresa quella di lunga durata. La formazione per contrastare la disoccupazione è poco comune. È il territorio in cui la popolazione riporta maggiore instabilità circa le proprie condizioni economiche, con un possibile effetto di divaricazione sociale per l'elevata quota di persone che ne denuncia il peggioramento, insieme ad un altro gruppo che ne percepisce il miglioramento. È anche la provincia che sembra mostrare, come si è appena ricordato, i livelli più bassi di fiducia nei confronti del prossimo, forse anche a causa di crescenti disuguaglianze? Unica nota positiva tra i dati considerati, ma in parziale contraddizione con quanto appena menzionato, è quello che il reddito pro-capite cresce e che le case sono mediamente ampie e in buone condizioni.

Il novarese mostra un certo disagio abitativo, con alloggi non grandi a sufficienza e elevate spese per l'abitazione, probabilmente dovute ad un mercato immobiliare che risente della vicinanza di Milano. La popolazione lamenta condizioni economiche instabili. Il tasso di occupazione dei laureati è basso e meno giovani che altrove scelgono di laurearsi. È diffuso il lavoro part-time e a termine. Anche i livelli di fiducia nei confronti degli altri sono bassi.

Il territorio del torinese risulta essere per molti versi diverso dagli altri, un dato che non sorprende dal momento che ospita l'area metropolitana, caratterizzato più frequentemente che altrove da start-up innovative. In questa provincia la popolazione è mediamente più istruita, i giovani più spesso laureati (la percentuale più elevata in regione), più diffusa la formazione permanente e a contrasto della disoccupazione, l'occupazione femminile alta, il PIL pro capite e i redditi medi più cospicui. Tuttavia la disoccupazione è elevata, non è diminuita come altrove, e per una parte della popolazione sono in aumento le difficoltà economiche per le spese per generi alimentari e bollette. Questa provincia sembra caratterizzata da un contesto sociale più disomogeneo, con punte di eccellenza, ma con sacche perduranti di esclusione. La frammentazione sociale può essere tra i fattori che producono bassi livelli di fiducia tra le persone, indebolendo il supporto proveniente dalle relazioni di vicinato e dalla comunità in generale. Dunque, insieme al novarese, all'alessandrino e al

Verbano Cusio Ossola potrebbe presentare situazioni sociali di difficoltà e emarginazione maggiori rispetto al resto della regione.

### Capitale sociale e fiducia

Per sostenere i progetti riproduttivi delle famiglie, oltre ai servizi di cura e alle politiche di conciliazione, la letteratura più recente sottolinea l'importanza del senso di appartenenza ad una comunità e della fiducia negli altri

Il concetto di capitale sociale, utilizzato nell'analisi, esprime quell'insieme di risorse alle quali un individuo ha accesso e che derivano dall'essere parte di relazioni durature, regolate da norme di reciprocità e cooperazione. In tal senso il capitale sociale ha a che fare, sia con le reti sociali che legano gli individui gli uni agli altri, sia con la dimensione della fiducia e con le norme di reciprocità e cooperazione.

Una recente indagine<sup>6</sup> mette in luce la relazione tra fiducia e i progetti riproduttivi: una maggiore incertezza sulle prospettive future e l'assenza di rappresentazioni di fiducia indurrebbe le coppie a rimandare o a rinunciare a diventare genitori. Il modo in cui le coppie percepiscono e affrontano l'incertezza del futuro dipende dalla loro rete di supporto e dall'intensità della fiducia nel contesto in cui vivono. In periodi di maggiore incertezza, come quello pandemico, gli individui avversi al rischio rimandano tali scelte, molto più frequentemente di coloro che possiedono le risorse per assumerlo. Altro elemento che emerge è la sostituibilità tra fiducia e servizi di cura nel sostenere le scelte di fecondità delle famiglie. Ovvero in quei territori in cui i servizi di cura rivolti ai bambini sono adeguati, la fiducia conta meno per alleviare il potenziale effetto negativo dell'incertezza sulla fertilità. Si osserva, dunque, un certo grado di sostituzione tra politiche di welfare e fiducia sociale: tale riflessione è particolarmente feconda nell'ottica di implementare politiche volte al sostegno delle scelte riproduttive della popolazione.

Nel territorio piemontese la provincia di Cuneo sembra confermare le ipotesi dell'analisi sopra citata. Infatti, i servizi educativi presenti, misurati con la quota di posti disponibili in rapporto alla popolazione di età 0-2 anni, mostrano un valore particolarmente basso rispetto alla media regionale: 22,5% contro 30,5%. Ma a fronte di questo dato gli indicatori che misurano i nuovi nati mostrano segnali particolarmente positivi, ben al di sopra della media regionale. Nello specifico il tasso di natalità misura 7,4 nuovi nati ogni 1000 abitanti, ed è il valore provinciale più elevato, allo stesso modo il Tasso di fecondità totale vede le donne cuneesi mostrare la maggiore propensione nella scelta di avere un figlio (1,43 figli per donna).

Per misurare il livello di fiducia nelle province piemontesi si è scelto di utilizzare i dati dell'annuale rilevazione sul clima di opinione condotta dall'IRES Piemonte. La provincia di Cuneo, nel 2019, presenta la più ampia quota di popolazione che ritiene che la maggior parte delle persone sia meritevole di fiducia (oltre il 33%), al contrario Alessandria si presenta come il territorio in cui la sfiducia è prevalente (solo il 23% ritiene che si possa dare fiducia alle persone).

Nello specifico il cuneese sembra essere un territorio in cui il clima di fiducia è più esteso, coinvolgendo circa una persona su tre, e poiché la dimensione della fiducia ha effetti positivi nella costruzione del senso di appartenenza dei soggetti ad una comunità, è possibile, come afferma

---

<sup>6</sup> A. Aassve , M. Le Moglie e L. Mencarini (2020), Trust and fertility in uncertain times, in Population Studies.

l'indagine esposta sopra, che tale caratteristica contestuale abbia inciso positivamente sulle scelte riproduttive delle famiglie. L'argomento chiave, in ultimo, è che la fiducia sociale, accrescendo l'impegno civico e la coesione sociale della comunità, produce effetti positivi che limitano i sentimenti di insicurezza e di paura nel futuro, e dunque può avere un forte peso nel contribuire positivamente nelle scelte riproduttive delle coppie.

Per il sostegno alla natalità in Piemonte appare quanto mai urgente, da un lato, investire risorse a favore degli strumenti di conciliazione per sostenere i carichi di cura delle famiglie, dall'altro, implementare politiche di inclusione efficaci, mirate a costruire capitale sociale e relazioni di fiducia che riducano il senso dell'incertezza nel futuro.

### Chi viene attratto in Piemonte e chi invece lascia la regione?

L'analisi è rivolta ai movimenti in ingresso e in uscita dal Piemonte nei confronti delle altre regioni italiane secondo il titolo di studio e l'età.

Il saldo migratorio interno piemontese presenta un valore positivo: +5.430 iscritti netti nel 2019. Tuttavia, se si osserva tale popolazione secondo la lente di ingrandimento del titolo di studio emergono andamenti differenti: negli ultimi quattro anni la quota di iscritti netti con titolo terziario aumenta significativamente, con un balzo dal 2018 al 2019 in cui triplica il numero di laureati iscritti in Piemonte. Analogamente, ma con una minore intensità, aumentano i diplomati provenienti dalle altre regioni. Diversamente, la popolazione con al massimo la licenza media subisce un calo sostenuto (- 27% nel periodo 2015-2019).

Rispetto ai movimenti migratori interni il Piemonte attrae cittadini qualificati in misura maggiore di quanti ne perda: nel 2019 il 30% degli iscritti da altre regioni possiede un titolo terziario, a differenza del 25% dei cancellati per le altre regioni. Allo stesso modo la quota di cancellati con basso titolo di studio supera la quota di iscritti con il medesimo titolo (rispettivamente 41% e 36,5%).

Se osserviamo i flussi migratori interni secondo l'età emerge che 1 cittadino su 3 che 'arriva' in Piemonte ha tra i 25 e i 34 anni e oltre la metà di questi possiede un titolo di studio terziario. Invece, tra i giovani che lasciano il Piemonte per le altre regioni il 47% possiede un titolo terziario e il 40% è diplomato.

### Il Piemonte attrae laureati dal Sud Italia ma perde i propri giovani qualificati verso le altre regioni del nord

Se si osservano le provenienze regionali l'aumento degli iscritti netti con titolo terziario proviene esclusivamente dalle regioni meridionali, in particolar modo dalla Campania e dalla Sicilia (fattore in parte influenzato dall'attrattiva degli atenei piemontesi). Invece, il Piemonte perde popolazione con titolo secondario superiore e terziario verso le regioni del Nord, in particolare verso la Lombardia. La vivacità economica e produttiva della Lombardia attrae forza lavoro piemontese, soprattutto qualificata: infatti, risulta essere la meta preferita dei piemontesi altamente qualificati (57%), mentre attira poche persone con la sola licenza media (9%). All'opposto il Piemonte riceve dalla Lombardia relativamente più persone con titolo di studio basso (40% degli iscritti da quella regione) e meno laureati 25%.

### Cresce l'emigrazione dei nuovi italiani, diminuisce quella dei nativi

L'analisi dei flussi migratori con l'estero insieme alle interpretazioni elaborate sulla base di altri studi disponibili in letteratura, restituiscono un'immagine composita dei flussi migratori con l'estero e

conducono a porre l'attenzione sul grado differenziato di attrattività del Piemonte e sulla sua capacità di inclusione sociale rispetto a gruppi diversi di popolazione.

A partire dalla crisi economica del 2008 si assiste ad un graduale aumento del numero delle emigrazioni oltre i confini nazionali. Tale perdita di popolazione viene sempre meno compensata dalle nuove iscrizioni dall'estero, che risultano in forte calo: si passa dal picco massimo di iscrizioni nel 2007 (+ 61mila unità circa) al minimo nel 2020 (+ 19mila unità circa).

Ma chi emigra all'estero? Il numero di residenti con cittadinanza italiana che si trasferisce all'estero diminuisce, passando da circa 7.800 unità nel 2015 a quasi 7mila nel 2019. Tuttavia, al suo interno si osserva un andamento differente a seconda che siano nativi o naturalizzati (ovvero residenti che hanno acquisito la cittadinanza italiana): infatti i primi diminuiscono del 24%, (da 6.070 nel 2015 a 4.651 nel 2019), al contrario i secondi aumentano del 35% (da 1.697 nel 2015 a 2.293 nel 2019). La quota di "nuovi italiani" che decidono di trasferire la propria residenza all'estero, seppur inferiore in valori assoluti rispetto agli italiani nativi, appare sempre più consistente e segna una crescita rilevante. Analogo fenomeno si osserva per la popolazione straniera che decide di spostare la residenza in un paese estero: nel 2019 ogni 10 cancellati per l'estero 4 sono cittadini stranieri, mentre nel 2015 erano solo 3. Sono soprattutto i piemontesi naturalizzati e i residenti con cittadinanza straniera ad alimentare i flussi degli espatri all'estero, al contrario dei nativi che scelgono sempre più frequentemente di restare.

La mobilità dei "nuovi italiani" rimanda all'*onward migration* (ulteriore migrazione) ovvero al fenomeno della riattivazione della mobilità migratoria da parte degli immigrati originari da Paesi terzi che, sfruttando strategicamente la cittadinanza formale acquisita in un Paese membro nell'Europa meridionale, intraprendono un'ulteriore migrazione verso i Paesi centro-settentrionali<sup>7</sup>.

In conclusione, se da una parte è importante interrogarsi sugli strumenti da mettere in campo per limitare le partenze all'estero della popolazione più giovane e istruita, dall'altra permettere alle persone di cogliere nuove opportunità di lavoro e studio in un contesto internazionale, assecondando lo scambio di conoscenze ed esperienze, è un valore ampiamente riconosciuto. In tal senso è importante distinguere tra mobilità e migrazione, la prima permette di potenziare il proprio bagaglio formativo e sviluppare competenze trasversali, creando reti di scambio tra i paesi. La seconda, invece, contiene in sé più il carattere di necessità che di scelta ed è determinata da una fuga verso territori che offrono maggiori opportunità di crescita e di valorizzazione.

In sintesi, le analisi svolte segnalano questi nodi ai decisori politici:

- l'aumento del numero dei grandi anziani e la necessità di organizzare i servizi e il supporto alle famiglie, anche attraverso la collaborazione solidaristica di comunità, per distribuire il lavoro di cura;
- le problematiche della qualità del lavoro e della vita lavorativa nel favorire l'invecchiamento sano e attivo;

---

<sup>7</sup> Ahrens J., M. Kelly and van Liempt I. (2016), Free Movement? The Onward Migration of EU Citizens Born in Somalia, Iran, and Nigeria. *Population, Space and Place*, 22, pp. 84-98.

- la necessità di mantenere attrattiva la società piemontese sia per trattenere la popolazione residente sia per attrarne dall'esterno della regione e contrastare in questo modo il declino della forza lavoro;
- il ruolo da considerare del sistema duale dell'istruzione secondaria e terziaria nel formare le nuove generazioni attraverso una conoscenza più diretta del mondo del lavoro, in analogia a quanto si fa in altri paesi europei;
- gli effetti positivi che le politiche di sviluppo locale possono avere sulla capacità di collaborazione delle società locali, sulla diffusione di legami di fiducia e di reciprocità (capitale sociale) nella creazione di comunità che possano rappresentare reti di sostegno nei momenti di difficoltà delle persone.

## 2.2 UN'ANALISI DELL'OCCUPAZIONE NEI SETTORI PRODUTTIVI

La ripresa ha consentito all'occupazione dipendente effettiva (qui misurata in ULA<sup>8</sup>) nel ramo industriale in senso stretto, nel periodo 2012-2018, un contenimento della tendenza pluridecennale alla contrazione, analogamente a quanto accaduto in tutte le aree a industrializzazione matura. Tuttavia, anche in questo ciclo moderatamente positivo, l'occupazione manifatturiera complessiva è risultata in calo (-2,7 per cento). In particolare è proseguita la perdita di occupati in quasi tutti i settori a medio-bassa o bassa intensità tecnologica, come tessile-abbigliamento, carta, legno e anche nel ramo a più robusta crescita del valore aggiunto, l'industria alimentare e delle bevande. Considerati insieme, questi settori hanno perso in circa venti anni quasi un terzo dell'occupazione, mentre nel periodo in esame il calo è stato di circa il 7 per cento, superiore alla diminuzione osservata a livello nazionale (-1,6 per cento) e delle regioni di confronto, che considerate nell'insieme (benchmark) hanno mantenuto stabile l'occupazione. Positiva viceversa, al netto di dinamiche settoriali più fini, la performance occupazionale delle manifatture a superiore intensità tecnologica, coincidenti nella sostanza con l'industria dei mezzi di trasporto, la meccanica strumentale e l'elettronica, la chimica e farmaceutica. Nell'insieme, questi settori, che da inizio secolo hanno comunque perso il 27 per cento circa dell'occupazione effettiva, nel periodo recente hanno incrementato le ULA, in misura (4 per cento) superiore a quanto osservato in Italia e nelle stesse regioni del benchmark territoriale. Si profila, in sostanza, una divergenza di trend occupazionali tra settori ad alta e minore intensità tecnologica.

E' proseguita nel periodo la crescita dell'occupazione nei servizi complessivamente considerati, secondo un trend anch'esso consolidato nel tempo. Tuttavia, è da porre in luce la minore intensità di questa crescita (1,4 per cento) rispetto ai territori di confronto, laddove nel lungo periodo (2000-2018) l'andamento dell'occupazione nei servizi in Piemonte era in linea con le regioni del benchmark e al di sopra del dato nazionale. Negli anni più recenti il processo di terziarizzazione sembra dunque segnare il passo, laddove nei territori di confronto sembra procedere, per quanto a ritmo meno elevato che in precedenti cicli congiunturali. Penalizza il Piemonte, nel confronto territoriale, la più accentuata perdita nel settore distributivo e nel ramo dei trasporti e della logistica, attestato su valori

---

<sup>8</sup> Unità di lavoro dipendente equivalente a tempo pieno.



negativi, a differenza delle regioni benchmark e dell'Italia. Nei servizi avanzati (ICT, servizi professionali, finanza) il trend occupazionale, di segno positivo, è superiore a quasi tutte le regioni Lombardia esclusa. Viceversa, nei servizi operativi e di supporto alle imprese e alle persone (al cui interno, in questa classificazione, si colloca pure il turismo) l'ambito in assoluto a maggiore crescita occupazionale in Italia e nelle regioni di confronto, la performance del Piemonte, pure positiva, appare molto distante. Da segnalare il positivo andamento, negli anni in esame, dell'occupazione agricola, che ha sostanzialmente invertito il segno della tendenza, analogamente alle regioni di confronto (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana) che però, nel lungo periodo, registrano un saldo ancora negativo. Di gran lunga superiore, invece, all'andamento del settore nel paese. Per converso, nelle costruzioni – settore che aveva trainato l'occupazione complessiva nella prima parte del decennio Duemila – si registra una forte contrazione (-15,5 per cento), lievemente superiore ai territori di confronto.

**Tabella 2.1 - Unità di lavoro equivalente in Piemonte, Italia e benchmark regionale per settore di attività (numero, variazione percentuale 2000-2018 e 2012-2018)**

	2018	Variazione 00-18			Variazione 12-18				
	ULA PIE	PIE	CONFRO NTO	ITALIA	PIE	CONFRO NTO	ITALIA	LOM	EM-R
<i>Agricoltura</i>	76,3	6,0	-4,1	-14,8	14,9	14,6	4,7	8,0	24,8
<i>Industria in senso stretto</i>	326,1	-29,2	-17,0	-19,4	-2,7	1,0	-0,8	-1,4	0,3
<i>Manifatture alta e medio-alta tecnologia</i>	136,4	-26,8	-6,5	-11,3	4,0	3,0	1,9	-0,5	3,7
<i>Manifatture a minore intensità tecnologica</i>	189,7	-30,7	-21,3	-22,4	-6,9	0,0	-2,0	-1,9	-1,6
<i>Costruzioni</i>	114,9	-3,5	-0,7	-4,5	-15,5	-12,8	-13,5	-11,6	-13,8
<i>Servizi</i>	1.253,4	13,7	14,8	10,8	1,4	4,4	2,9	6,1	4,0
<i>Commercio e Riparazioni</i>	240,0	7,5	0,4	-0,6	-2,8	-2,2	-2,1	0,0	-3,7
<i>Logistica e trasporti</i>	76,3	-7,2	-4,0	4,2	-1,2	0,8	3,2	2,6	6,2
<i>Servizi Avanzati</i>	253,2	20,4	14,3	14,0	2,3	2,6	0,7	3,9	1,4
<i>Servizi operativi, personali e turistici</i>	367,2	37,8	44,8	33,5	2,9	11,4	9,0	14,2	9,1
<i>Servizi di welfare, Attività Amministrative</i>	316,7	-1,2	4,8	-0,8	2,9	4,4	1,8	4,2	5,9
<i>Altri Settori</i>	21,0	-7,5	7,9	6,8	-5,0	6,7	2,5	9,3	9,5
<b>Totale</b>	<b>1.791,7</b>	<b>0,8</b>	<b>5,3</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,4</b>	<b>2,8</b>

Fonte: Elaborazione Ires Piemonte su dati di contabilità regionale Istat

Limitando l'osservazione al settore privato (agricoltura esclusa, di cui si è detto), l'analisi settoriale consentita dalle statistiche Istat sull'occupazione (addetti alle unità locali delle imprese) consente di

mettere ulteriormente a fuoco le dinamiche occupazionali nel periodo esaminato. Assumendo come riferimento la classificazione ATECO 2007 a 2 digit, la variazione del numero di addetti tra il 2012 e il 2018 evidenzia, escludendo i settori con limitato numero di occupati, cinque gruppi.

*Settori a forte crescita del numero di addetti.* Servizi di ristorazione nell'insieme; nei servizi professionali, le attività di consulenza aziendale, del marketing, di ricerca e sviluppo, i servizi veterinari; nei servizi di supporto alle imprese le agenzie di selezione e fornitura del personale e le attività di vigilanza; inoltre, tutti i settori legati al welfare (sanità e assistenza) e all'istruzione; infine, le attività creative e culturali.

*Settori a moderata crescita del numero di addetti.* In area manifatturiera, il settore farmaceutico, la fabbricazione di prodotti in metallo, la fabbricazione di macchine strumentali, l'industria dei mezzi di trasporto (esclusi autoveicoli), le altre manifatture (ad es. gioielli e dispositivi medici); la gestione delle reti idriche; le attività di magazzinaggio e logistica; i servizi di alloggio; produzione software e consulenza informatica; i servizi finanziari; le attività legali; i servizi professionali vari (design, consulenza); le attività varie di servizi personali.

*Settori con numero di addetti stabile.* Nella manifattura, il settore chimico. Nei servizi le attività assicurative, il ramo immobiliare, gli studi di architettura e d'ingegneria, test e collaudi tecnici; i servizi di noleggio e leasing.

*Settori con numero di addetti in moderato calo.* Industrie alimentari e delle bevande; industria della gomma e della plastica; elettronica; autoveicoli e componenti; commercio in genere; attività di trasporto; servizi operativi alle imprese e per edifici e paesaggio.

*Settori a forte calo.* Tutti i restanti settori manifatturieri: tessile, abbigliamento, industria del legno, della carta e della stampa; prodotti da lavorazione di minerali non metalliferi; metallurgia; apparecchiature elettriche; mobili; riparazione e installazione macchinari; fornitura di energia; costruzioni; le industrie culturali in genere (audiovideo, musica, editoria, telecomunicazioni, emittenza); riparazione di beni per uso personale.

Come si può facilmente intuire, diversi dei settori a più elevata crescita del valore aggiunto (in sostanza, quasi tutto il comparto manifatturiero) hanno subito contrazioni occupazionali, quasi sempre cumulate a perdite registrate nei periodi antecedenti. Ciò è fisiologico nei settori maturi, con mercati tendenzialmente saturi, in cui la competizione si gioca principalmente sull'incremento di produttività o sulla sostituzione di prodotti più redditizi, o ancora conquistando quote di mercato estero. Sono viceversa a superiore crescita occupazionale diversi settori il cui contributo al valore aggiunto è contenuto, ma sono agganciati al mutamento dei consumi e degli stili di vita, alla domanda di servizi riproduttivi, alle accresciute esigenze delle imprese di incorporare conoscenza e mezzi tecnici, alla digitalizzazione del settore produttivo e della vita quotidiana.

## 2.3 SCENARI DELL'INNOVAZIONE

La crescita economica del Piemonte, tanto negli anni del take off quanto nella fase matura della sua traiettoria industriale, si è fondata sul ruolo trainante dell'innovazione tecno-scientifica, in virtù della sua specifica struttura produttiva e anche della rilevante presenza di grandi centri di ricerca privati. Anche nella ritirata parziale dell'apparato manifatturiero questa eredità è rimasta visibile negli indicatori convenzionalmente associati all'innovazione, che per lungo tempo hanno attribuito alla regione un sostanziale primato in ambito nazionale. Negli ultimi dieci anni questa leadership sembra rientrata: per molti indicatori il Piemonte ha perso terreno nei confronti dei follower, fino a

subire un «sorpasso» da parte di alcuni territori. Gli indicatori standard dell'innovazione, va detto, forniscono più una rappresentazione delle risorse mobilitabili che una disamina dei funzionamenti in termini di performance innovativa. Questi caveat sono di fondamentale importanza ai fini dell'interpretazione non impressionistica dei peraltro utili rapporti dedicati al tema.

Una delle pubblicazioni di riferimento è il Regional Innovation Scoreboard (RIS) della Commissione Europea, che fornisce indicazioni della performance innovativa delle regioni di quasi tutti i paesi membri. Queste vengono classificate, in base al valore assunto da un indice riepilogativo che tiene conto di una serie di indicatori specifici, nelle categorie a) Leader dell'innovazione, b) Innovatori forti, c) Innovatori moderati e d) Innovatori modesti o emergenti. I criteri di costruzione di questa classificazione sono in costante revisione, come del resto gli indicatori utilizzati: ciò rende problematico il confronto tra diverse edizioni, pubblicate con frequenza biennale. Nella penultima (RIS 2019) il Piemonte si collocava nel gruppo degli innovatori moderati analogamente a Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Lazio. Nella edizione più recente (RIS 2021) il Piemonte subisce un vistoso "declassamento", spiegato però quasi interamente dalla diversità, rispetto alle edizioni precedenti, degli indicatori utilizzati e dall'introduzione di parametri particolarmente penalizzanti per la nostra regione. Per alcuni fattori d'importanza chiave, peraltro, il Piemonte rimane saldamente tra le regioni di riferimento sul piano nazionale e in buona posizione nel confronto tra regioni europee (tipicamente, nella R&D del settore privato e nella quota di occupati in settori ad alta intensità di conoscenza). Per altri palesa ritardi conclamati e coerenti con lo scivolamento «reale» dell'economia esaminato in precedenza. Per un esame meno impressionistico dei punti di forza e di debolezza del sistema dell'innovazione regionale, dunque, più che sul dato d'insieme è utile soffermarsi sugli indicatori raggruppati per affinità tematica, come illustrato nel prospetto sottostante, in cui le performance innovative registrate dal RIS 2021 sono inoltre poste a confronto con quelle del 2017, ultima edizione a collocare il Piemonte tra gli «innovatori forti».

**Tabella 2.2 - Riepilogo Indicatori RIS 2021 e 2017 del Piemonte.**

	Score 2021(a)	Score 2017	Rank ITA 2021 (b)	Rank ITA 2017	Best ITA	Score Best ITA
<b>Competenze</b>						
<i>Population with tertiary education</i>	0,284	0,298	13	16	Lazio	0,441
<i>Lifelong learning</i>	0,328	0,364	11	13	Prov. Trento	0,428
<i>Digital skills**</i>	0,317		15		Prov. Trento	0,364
<b>Attività Scientifiche</b>						
<i>International scientific co-publications</i>	0,589	0,339	13	11	Prov. Trento	0,964
<i>Most-cited publications</i>	0,581	0,666	16	9	Prov. Bolzano	0,754
<i>Public-private co-publications</i>	0,568	0,248	10	9	Prov. Trento	0,825

<i>R&amp;D expenditures public sector</i>	0,214	0,431	17	15	Lazio	0,712
<b>Ricerca e innovazione imprese</b>						
<i>R&amp;D expenditures business sector</i>	0,646	0,546	1	1	Piemonte	0,646
<i>Non-R&amp;D innovation expenditures</i>	0,579	0,348	11	5	Basilicata	0,761
<i>Innovation expenditures per person employed**</i>	0,632		11		Prov. Bolzano	1,000
<i>IT specialists**</i>	0,467		4		Lazio	0,995
<i>Product process innovators</i>	0,766	0,493	7	6	Veneto	0,917
<i>Business process innovators</i>	0,925	0,421	7	6	Veneto	1,000
<i>Innovative SMEs collaborating with others</i>	0,720	0,304	5	4	Prov. Trento	0,846
<i>PCT patent applications</i>	0,549	0,375	4	3	Emilia-Rom	0,651
<i>Trademark applications</i>	0,430	0,367	9	9	Veneto	0,710
<i>Design applications</i>	0,563	0,525	8	9	Marche-Umbria	1,000
<i>Exports medium and high tech manufacturing*</i>				3		
<i>Sales of new-to-market and new-to-firm innovations*</i>				2		
<i>SMEs innovating in-house*</i>				6		
<b>Struttura produttiva</b>						
<i>Employment knowledge-intensive activities</i>	0,907	0,717	1	2	Piemonte	0,907
<i>Employment in innovative SMEs**</i>	0,800		8		Emilia-Rom	0,914
<b>Ambiente</b>						
<i>Air emissions by fine particulates**</i>	0,233		19		Valle d'Aosta	0,718

(a) Lo score rappresenta un indice comparativo con la migliore performance regionale europea, di valore corrispondente a 1,000.

(b) Posizione nella graduatoria delle regioni italiane ordinata in base allo score del corrispondente indicatore

\*indicatori presenti nel 2017, non utilizzati nel 2021

\*\*indicatori presenti dal RIS 2021

In particolare, il Piemonte risulta posizionato vantaggiosamente, almeno nel panorama italiano, per gli indicatori riferibili alle attività innovative realizzate dalle imprese. E' confermato lo storico primato nella R&D privata e buone indicazioni sono raccolte anche per presenza di operatori specializzati nelle IT, nella produzione di brevetti e nelle attività innovative delle PMI. Si osserva nondimeno un

lieve arretramento di alcuni indicatori (percentuale di imprese che hanno realizzato innovazioni, brevetti e soprattutto dell'innovazione non basata su ricerca e sviluppo). Il dato è confermato (sia per gli aspetti positivi sia per le criticità) dalla consultazione degli indicatori diffusi da Istat a supporto delle politiche territoriali per lo sviluppo.

**Tabella 2.3 - Alcuni indicatori dell'innovazione nelle statistiche Istat**

	Valore		Indice su Italia		Posizione tra regioni italiane	
	2018	2010	2018	2010	2018	2010
<i>Incidenza spesa totale R&amp;D sul PIL (%)</i>	2,17	1,81	1,526	1,485	1	1
<i>Incidenza spesa R&amp;D sul PIL settore privato (%)</i>	1,84	1,43	1,994	2,047	1	1
<i>Imprese &gt; 9 addetti con innovazioni tecnologiche nel triennio (%)</i>	49,01	38,86	0,986	1,235	7	3
<i>Spesa media regionale in innovazione per addetto (migliaia euro)</i>	4,27	6,87	1,077	1,253	4	4
<i>Quota addetti settori alta intensità di conoscenza industria e servizi</i>	20,30	17,81	1,092	1,038	4	4
<i>Addetti R&amp;D (unità equivalenti tempo pieno per mille abitanti)</i>	7,73	5,20	1,339		2	2
<i>Imprese che hanno svolto R&amp;D utilizzando infrastrutture di ricerca da soggetti pubblici o privati</i>	29,20	27,02	0,898		15	15

Il Piemonte risulta per converso comparativamente debole e in peggioramento, rispetto alla media europea e nella graduatoria regionale italiana, negli indicatori collegati alla componente della ricerca scientifica a matrice pubblica (pubblicazioni, spesa R&D pubblica). La vera criticità riguarda però gli indicatori relativi alle competenze della popolazione, misurata in livello di istruzione terziaria, diffusione della formazione permanente e delle skill digitali. Questo svantaggio stride con la rimarcata specializzazione del sistema produttivo nei settori ad alta intensità tecnologica e di conoscenza. E' una contraddizione tuttavia solo apparente, del tutto in linea con i tanti dualismi che sembrano caratterizzare in modo peculiare il Piemonte, un sistema dove la densità di punte evolute (nell'innovazione, nella ricerca, nella qualità dei ricercatori) convive con livelli di diffusione complessivamente inadeguati.

L'elevato posizionamento del Piemonte nel campo della ricerca e innovazione delle imprese è da porre in connessione, principalmente, allo strato superiore degli operatori nei settori ad alta intensità tecnologica e di conoscenza, che hanno un ruolo preminente negli investimenti in innovazione. Una ulteriore conferma dell'orientamento alla ricerca proviene dal buon grado di utilizzo dei fondi comunitari destinati alla ricerca scientifica. Secondo dati aggiornati a maggio 2021 il Piemonte ha beneficiato, nell'ambito di Horizon 2020, di circa 537 Milioni di Euro che hanno coinvolto imprese, enti privati di ricerca, soggetti pubblici e organizzazioni non profit. Il dettaglio per ambito tematico pone in luce, in particolare, un elevato impegno nelle aree di ricerca legate al food, alla trasformazione digitale, all'aerospazio, alla mobilità sostenibile, alla manifattura avanzata (l'ambito di maggiore specializzazione nell'utilizzo di questi fondi). Lo scenario dell'innovazione non sarebbe però esaustivo se non considerasse il contributo di una componente di imprese più ampia, esterna al ristretto nucleo di «campioni». Al fine di acquisire elementi di osservazione sulla dimensione diffusa dell'innovazione è utile richiamare i risultati di una survey realizzata tra le imprese dei settori più

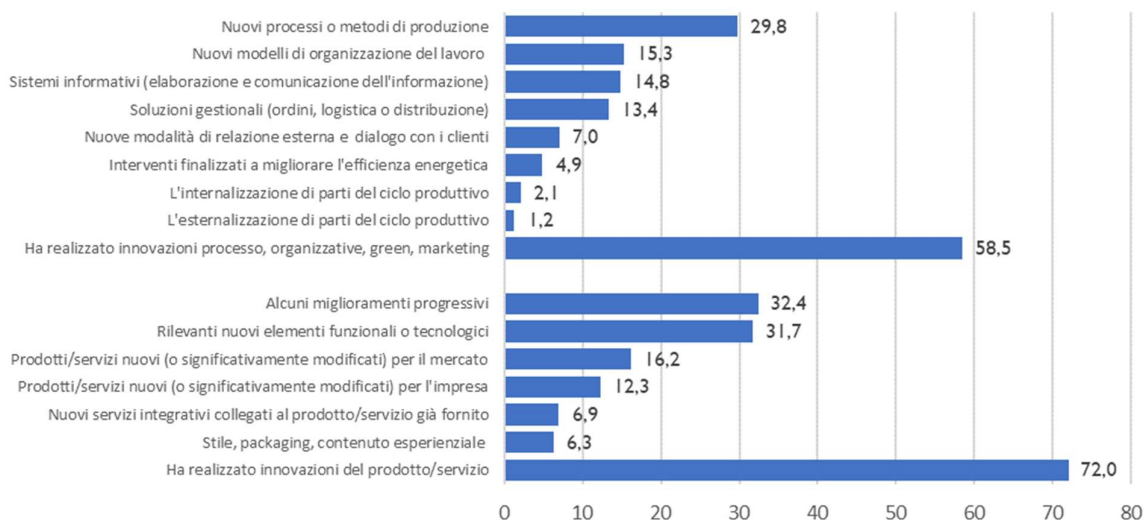
direttamente coinvolti dalle politiche regionali per l'innovazione<sup>9</sup>. L'indagine ha inteso esplorare in modo specifico l'esistenza di programmi innovativi, le modalità con cui sono realizzati, eventuali richieste e aspettative nel campo delle corrispondenti policy regionali. Di seguito si riportano, in sintesi, alcuni dei risultati che hanno maggiore attinenza con gli obiettivi di questo documento di scenario

- Nella fase precedente alla crisi Covid si è rilevata una positiva dinamica delle vendite all'estero: il saldo tra imprese che nel triennio 2017-2019 hanno incrementato o diminuito il valore delle esportazioni è stato ampiamente positivo nei settori manifatturieri (+25,4 nell'area high-tech, +14,2 nelle manifatture leggere). Questo trend è però da situare in un contesto che per la maggioranza degli operatori rimane di limitata apertura internazionale: oltre metà delle imprese ha un mercato contenuto nei confini regionali, due terzi circa non effettua vendite all'estero. Ciò dipende *anche* dalla natura dell'attività: nei servizi le imprese con quote di mercato estero è molto contenuta, ma anche nella manifattura si osserva un'estesa area di aziende non esportatrici.
- Nel triennio esaminato il 72 per cento delle imprese consultate aveva realizzato attività finalizzate all'innovazione del prodotto, il 58,5 per cento dei processi, dell'organizzazione o del marketing. Complessivamente il 76,4 aveva svolto almeno un'attività innovativa.

---

<sup>9</sup> La base empirica di questo contributo è costituita da alcuni risultati dell'indagine realizzata tra dicembre 2020 e gennaio 2021 mediante la somministrazione di un questionario ad un campione stratificato per ambito economico e classe dimensionale che ha coinvolto 1.015 imprese di tutti i settori manufacturing, dei servizi tecnologici e professionali, del welfare, della logistica e dei servizi operativi. Al fine di agevolare l'interpretazione dei dati, è da premettere che dall'indagine erano escluse, per ragioni la cui ricostruzione esula dai fini di questo contributo, le imprese del settore agricolo, della distribuzione commerciale, di alloggio e ristorazione, del ramo immobiliare, delle costruzioni, del settore finanziario, dei servizi culturali e d'intrattenimento, dei servizi personali. L'indagine, inoltre, ha escluso le imprese di dimensioni fino a cinque addetti.

**Figura 2.1 - Percentuale di imprese che nel triennio 2017-2019 hanno realizzato innovazioni di prodotto, dei processi, dell'organizzazione e del marketing.**



Fonte : IRES

Le imprese sono state classificate secondo una scala di intensità dell'innovazione realizzata, compresa tra gli estremi dell'assenza e l'elevata intensità innovativa dall'altra, al fine di ottenere una nuova tipologia: imprese non innovative o con limitata attività innovativa (49%), imprese moderatamente innovative (38%), imprese a intensa attività innovativa (13%)

É da osservare che la classe dimensionale non predice in modo significativo la distribuzione nei tre gruppi: le imprese a più intensa attività innovativa sono meglio rappresentate nella classe superiore (> 250 addetti), ma operatori poco orientati a innovare e viceversa sono presenti in tutte le classi. A fare la differenza, per converso, è la presenza di strategie aziendali strutturate per l'innovazione. La percentuale di imprese con propensione a innovare, infatti, sale decisamente tra gli operatori che nel periodo hanno investito quote più elevate di fatturato in attività di ricerca o progettazione, mentre in sé la spesa per l'acquisizione di macchinari e software non sembra influire sulla probabilità di rientrare tra le innovatrici. L'indagine conferma dunque un relativamente solido legame tra propensione all'innovazione e attività di ricerca, ma anche con la realizzazione o acquisto di servizi di progettazione tecnica, design, styling. Questo assunto, del resto intuitivo, non va forzato: si riscontra infatti una non marginale presenza, tra le innovatrici, di imprese che non svolgono ricerca e talora con investimenti limitati in nuove tecnologie; solo una parte, per di più non maggioritaria, di quelle che hanno introdotto innovazioni realizza attività di ricerca.

Delle imprese che avevano realizzato attività innovative solo il 48 per cento ha dichiarato di avere collaborato con altre organizzazioni. Per la maggioranza di queste, inoltre, le collaborazioni considerate più utili non coinvolgono le Università e il mondo della ricerca scientifica, ma i fornitori di tecnologia o professionisti/consulenti. Questa visione non rende conto delle differenze manifestate da specifici gruppi, ma nel complesso l'indagine conferma il limitato commitment con gli ambienti della ricerca scientifica e universitaria.

Un ulteriore importante ambito di innovazione è rappresentato dai processi di trasformazione digitale, in un contesto che a dispetto della rilevanza del settore ICT (uno dei pochi ambiti del terziario in cui il Piemonte esprima una specializzazione distintiva anche rispetto al benchmark

territoriale), mostra livelli medi di competenza, utilizzo e capacità di assorbimento ampiamente migliorabili. Secondo gli indicatori adottati dall'agenda digitale (DESI Index), in particolare, il Piemonte:

- paga un gap importante rispetto ai livelli medi europei per competenze digitali, che collocano la regione in posizione defilata anche nel panorama italiano;
- esprime livelli ancorati alla media italiana ma inferiore a quasi tutte le regioni del Nord e del Centro nel campo della connettività (diffusione banda larga fissa, copertura banda larga veloce e mobile, prezzo dei servizi) e dei servizi pubblici digitali; si colloca in posizione intermedia anche per uso dei servizi Internet a livello di popolazione generale
- si posizione al di sopra della media italiana, ma lontano dai benchmark europei, per integrazione delle tecnologie digitali, intesi come digitalizzazione del business e ricorso all'e-commerce da parte delle imprese

Altre indagini per converso hanno posto in luce come il sistema produttivo regionale mostri un deciso commitment verso la svolta digitale incentivata dal piano governativo Impresa 4.0. Secondo una ricerca realizzata nel 2018 dal MISE (MISE-MET, 2018) sul sistema manifatturiero italiano, che confermava l'impatto positivo delle misure attivate dal governo, il Piemonte risultava la regione con più elevata incidenza di imprese in cui è presente almeno una tecnologia 4.0 (11,8%, di poco al di sopra di Veneto, Trentino Alto Adige ed Emilia Romagna, i follower più vicini) e la seconda – dietro il Veneto - per percentuale basata sulla somma tra presenza di tecnologie 4.0 e programmazione del loro inserimento a breve in azienda. Questi risultati non devono però fuorviare, poiché appaiono poco generalizzabili: una ricerca condotta nel 2019 da Ires Piemonte su un campione di mille imprese dei settori manifatturiero e di servizi business, evidenziava come oltre un terzo di esse non avesse mosso alcun passo in direzione del digitale e solo una minoranza (all'incirca del 15 per cento) si poteva definire tecnologicamente adeguata. Del resto, quasi metà dei rispondenti alla precedentemente citata indagine sull'innovazione delle imprese piemontesi, realizzata al termine del 2020 in una fase di accelerata spinta alla trasformazione digitale, aveva dichiarato di non avere investimenti programmati in tecnologie IT. Si conferma dunque, anche su questo versante, un profilo caratterizzato dalla coesistenza di punte avanzate e livelli medi in ritardo.

Un fondamentale terreno di innovazione (non solo imprenditoriale) deriva infine dall'impulso sistemico a sostegno della transizione ecologica. Il perseguimento di obiettivi espliciti di sostenibilità è il perno della politica europea di coesione e dei piani di rilancio delle economie dei paesi membri, ma costituisce anche un preciso impegno della Regione Piemonte. E' da osservare che il Piemonte esprime, nel contesto nazionale, un posizionamento discontinuo negli indicatori riferiti ai 17 obiettivi prioritari stabiliti dall'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Secondo l'analisi congiunta svolta da Ires Piemonte e Arpa Piemonte, in particolare, la regione appare ancora distante dal raggiungimento dei target in relazione ad alcuni fondamentali obiettivi come "Agricoltura sostenibile", "Eco-sistema terrestre", energia da fonti rinnovabili in rapporto al consumo interno lordo di energia elettrica, qualità ecologica dei corpi idrici delle acque superficiali. Di particolare rilievo, per il nostro territorio, è il tema della qualità dell'aria: l'intensità di emissioni di CO<sub>2</sub>, delinea una evidente priorità. Nella nostra regione le emissioni totali di gas serra contribuiscono al 8% delle emissioni nazionali ed occupando il sesto posto nel *ranking* delle regioni italiane. Le emissioni del Piemonte sono diminuite del 36% dal 2005 (anno in cui si è registrato secondo l'ISPRA il valore più elevato) al 2018, anche per effetto dei minori consumi legati alla contrazione della produzione industriale, mentre in Italia la riduzione è stata del 20%. Il Piemonte si colloca al tredicesimo posto tra



le regioni italiane per quanto riguarda l'Impatto energetico (Goal 7 di Agenda 2030), una posizione simile a Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto. Il consumo interno lordo di energia in Piemonte si è ridotto del 23% tra il 2005 - considerato quale anno base precrisi - e il 2018. Negli ultimi cinque anni, comunque i consumi finali lordi risultano sostanzialmente stazionari con valori pari a circa 10,5 Mtep. Il calo dei consumi si è riflesso in un altrettanto sensibile flessione del ricorso a fonti energetiche tradizionali quali il gas naturale e i prodotti petroliferi, mentre si registra un incremento delle fonti energetiche rinnovabili (FER) il cui contributo rispetto ai consumi finali è superiore al 18% e dovrà mirare al 27,6% previsto dalla proposta di PEAR al 2030. Un aspetto da porre in adeguata evidenza è che la transizione digitale, nella nostra regione, insiste su un terreno favorevole dal punto di vista del commitment degli operatori economici. Le misure a favore dell'efficientamento energetico delle imprese finanziate dal Por 2014-2020 sono state utilizzate da un ampio numero di operatori. Come rivelano le intenzioni d'investimento manifestate dalle imprese in risposta alla crisi Covid, per intere filiere produttive (dal Food ai Mezzi di trasporto, dall'Aerospazio alla Farmaceutica e a maggiore ragione settori quali la produzione energetica, la chimica o l'industria dei nuovi materiali), la transizione ecologica non è una direzione di marcia come le altre, ma uno dei pilastri su cui rifondare il modello di business. Secondo il rapporto GreenItaly alla vigilia della crisi Covid il Piemonte è la settima regione italiana per numero di imprese che nel periodo 2015-2019 hanno realizzato eco-investimenti (prodotti e tecnologie green): un risultato che può essere migliorato.

## 2.4 ANALISI DEL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Dal 2017 l'attività di monitoraggio e analisi dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, nonché delle loro relazioni con il mercato del lavoro, è realizzata dall'IRES al servizio della programmazione e della valutazione delle attività finanziate dal Fondo Sociale Europeo nel periodo 2014-20.

Il costante monitoraggio dei diversi segmenti del sistema, a partire dal livello prescolare fino all'educazione degli adulti, confluisce in un rapporto annuale, *l'Osservatorio Istruzione e Formazione professionale Piemonte* e in altre pubblicazioni di sintesi. Le analisi realizzate si pongono come quadro di riferimento conoscitivo di partenza da cui desumere indicazioni su entità e intensità dei problemi da affrontare e come strumento di monitoraggio per comprendere quanta strada si stia compiendo nelle direzioni auspiccate dalle azioni finanziate.

L'obiettivo è monitorare quanto il nostro "sistema della qualificazione" riesca ad elevare la preparazione culturale e la qualificazione professionale della popolazione piemontese, nelle sue diverse fasce d'età e condizioni occupazionali. Ciò sia al fine di accrescere le opportunità di valorizzazione delle persone sia allo scopo di alimentare uno sviluppo economico di miglior qualità: più inclusivo e allo stesso tempo più competitivo.

### Il contesto

Il Rapporto monitora il sistema di istruzione e formazione e cerca di dar conto dei suoi adattamenti, reazioni e risposte a fenomeni che attraversano la nostra società, tra cui alcuni appaiono come epocali, a cui accenniamo di seguito.

In primo luogo, il calo delle nascite, dopo una parentesi di sostanziale stabilità anche grazie all'apporto delle famiglie immigrate, ha ripreso a correre. Si tratta di un fenomeno che ha origini lontane nel tempo e che in questi anni presenta il conto. Nel 2021 si tocca un nuovo record negativo con 26.600 nascite: mai così poche, con una variazione negativa del 28% nel decennio. L'onda bassa demografica ha già investito completamente il sistema educativo 0-6 anni e la scuola primaria, ora sta attraversando la secondaria di I grado. La flessione degli iscritti comporta un lieve ma progressivo calo della grandezza media delle classi, nonché del rapporto iscritti e sedi. Il rischio è che alcune sedi di scuola dell'infanzia o della primaria, presidio fondamentale in molti piccoli comuni piemontesi, non abbiano più i numeri per tenere aperti i battenti, neanche in deroga. Tuttavia, la diminuzione degli allievi presenta anche opportunità: ad esempio, nella primaria gli insegnanti soprannumerari potrebbero essere reimpiegati per estendere il numero di classi che offrono il tempo pieno.

Il secondo fenomeno rilevante è quello dell'immigrazione dall'estero. Dall'inizio del secolo gli ingenti flussi migratori hanno messo alla prova la capacità di accoglienza e inclusione del nostro sistema: *ieri* con l'arrivo e l'inserimento a pettine in tutte le classi di corso di tutti ordini di scuola di bambini e adolescenti appena giunti in Italia, privi della conoscenza della lingua italiana; *oggi* - con la stabilizzazione delle famiglie immigrate - con l'avanzare delle seconde generazioni, studenti nati in Italia che, in media, mostrano performance al di sotto del resto della popolazione scolastica. Con i flussi migratori gli studenti con cittadinanza straniera sono balzati da circa 10mila unità all'inizio del 2000 (pari al 2,3% del totale iscritti) a quasi 76.500 nel 2020/21, con una incidenza del 13,5%. Le difficoltà degli studenti stranieri di prima o seconda generazione sollecita il sistema a promuovere e migliorare le azioni di sostegno nei confronti di tutti i soggetti con background socioeconomico svantaggiato.

Infine, terzo fenomeno, l'arrivo inaspettato della pandemia ha creato un "*prima*" e un "*dopo*". Le difficoltà indotte dalla pandemia sono note: in particolare l'attivazione della didattica e formazione a distanza ha avuto profonde ripercussioni. Nella scuola i primi dati sui test INVALSI, realizzati nel 2021, mostrano come il difficile periodo trascorso abbia fatto registrare perdite negli apprendimenti. In Piemonte, sono i ragazzi e le ragazze in uscita dal secondo ciclo a risentire di più delle difficoltà, mentre nel primo ciclo, in particolare nella primaria, i risultati medi "tengono" nonostante i disagi affrontati e le innovazioni introdotte sia per la didattica a distanza sia per i severi protocolli di comportamento nella didattica in presenza (distanziamento, mascherine ecc.). E tuttavia, anche in questo caso si riflette sull'eredità di questo periodo così difficile. Le istituzioni sono tornate ad investire nel sistema: la digitalizzazione della scuola che procedeva lentamente e a macchia di leopardo ha subito un'accelerazione, così come l'indispensabile formazione di docenti e formatori. L'apprendimento dell'utilizzo della strumentazione, necessario ma non sufficiente, è stato accompagnato da una riflessione sulle caratteristiche specifiche della didattica digitale, riflessione che si è estesa a tutta la didattica con una spinta innovativa. Inoltre, l'utilizzo delle piattaforme online ha moltiplicato la condivisione di materiali, incontri, lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli operatori del sistema.

## Livelli di istruzione in crescita nella popolazione piemontese

I livelli di istruzione, in termini di titoli di studio ottenuti, sono in costante miglioramento. Nel 2021, la quota di residenti tra i 25 e i 64 anni che ha ottenuto almeno un titolo del secondo ciclo (dalla qualifica professionale fino al dottorato) si attesta al 64,4%, migliorando di 11 punti percentuali rispetto a 15 anni prima. Se si guarda all'Unione Europea le differenze sono ancora rilevanti: in media il 79% dei residenti 25-64enni nei Paesi UE ha un titolo di studio medio-elevato, 17 p.p. più della media

italiana e 15 più del Piemonte. Per osservare i miglioramenti ottenuti, tuttavia, è necessario distinguere tra le diverse fasce di età: infatti, la quota di residenti con titolo di studio medio-elevato cresce muovendo dalle fasce di età adulte a quelle più giovani. Più nel dettaglio, nel 2021 in Piemonte solo il 53% degli adulti maturi (55-64enni) ha un livello di istruzione medio alto contro il 79% dei giovani adulti (25-34enni). Quello che si intende segnalare è un complessivo e positivo andamento dell'espansione della media-alta scolarità in Piemonte (così come in Italia) e un progressivo avvicinamento ai valori del resto d'Europa: la distanza tra la media nazionale e quella europea, pari a 22 punti percentuali tra gli adulti maturi, si riduce a 19 tra i 45-54enni, a 13 nella fascia di età 35-44 anni e a 8 p.p. tra i giovani adulti (25-34 anni).

Quanto alla quota di giovani con un titolo di livello terziario - si esamina la fascia 30-34 anni utilizzata dall'obiettivo dell'Unione Europea al 2020 (almeno il 40% laureati) - in Piemonte, nel 2020, si sfiora il 29%, con forti differenze tra le femmine che raggiungono quasi il 33% e maschi fermi al 25%. L'analisi dei dati mostra che il ritardo italiano nel raggiungere l'obiettivo europeo, nonostante i progressi, si debba ad una diffusione ancora troppo contenuta di percorsi di livello terziario non accademico (come gli Istituti Tecnici Superiori - ITS): segmento dell'offerta sul quale il nostro Paese dovrebbe indirizzare i propri sforzi progettuali. In questo senso, va accolto con favore l'investimento di 1,5 miliardi di € previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destinato agli ITS.

## La rete scolastica

La Regione Piemonte predispone annualmente un piano di dimensionamento della rete scolastica, con il compito di assicurare la copertura del servizio (con attenzione alle aree disagiate), la distribuzione ottimale dell'offerta formativa nel secondo ciclo e una adeguata ampiezza in termini di numerosità dell'utenza delle istituzioni scolastiche. L'analisi sulla rete scolastica piemontese mostra la distribuzione sul territorio delle sedi per livello scolastico, l'evoluzione della numerosità delle sedi non statali, nonché l'evoluzione delle istituzioni scolastiche autonome.

La distribuzione sul territorio dei punti di erogazione del servizio scolastico è differenziata nei diversi livelli di scuola. La scuola dell'infanzia e la scuola primaria si caratterizzano per un numero elevato di sedi (nel 2020/21, rispettivamente 1.641 e 1.349) e una presenza capillare in due terzi dei comuni piemontesi. Nella scuola secondaria di I e II grado le sedi sono meno numerose e meno disperse sul territorio: la secondaria di I grado conta 620 sedi presenti in 412 comuni, pari al 35% dei comuni totali; per la secondaria di II grado sono stati censiti 739 punti di erogazione del servizio presenti in 88 comuni, pari al 7,4% del totale municipi piemontesi<sup>10</sup>.

Gli istituti scolastici autonomi piemontesi sono 528, con una media di oltre 960 allievi, a cui si aggiungono 12 autonomie dei *Centri provinciali per l'educazione degli adulti*. Le autonomie scolastiche sono progressivamente diminuite di numero (-22% in 15 anni), mentre sono cresciute in "capienza" come numero di studenti, al contempo si è modificata la loro composizione interna, si è consolidata la costituzione di *istituti comprensivi*, ovvero autonomie che accorpano verticalmente scuole dell'infanzia e del primo ciclo.

---

<sup>10</sup> La Rilevazione scolastica della Regione Piemonte, fonte dei dati, conteggia come sede ciascun singolo indirizzo di studio, distinguendo le sedi anche per il tipo di orario (sezioni diurne, serali e preserali).

## IL SISTEMA INTEGRATO 0-6 ANNI

Nel 2017, la riforma che delinea il *Sistema educativo integrato 0-6 anni*<sup>11</sup> comprende nei suoi obiettivi strategici l'aumento della copertura dei servizi educativi sul territorio (almeno il 33% per i bambini 0-2 anni) e la generalizzazione della frequenza della scuola dell'infanzia per i bambini dai 3 ai 5 anni. La partecipazione al livello prescolare è da tempo riconosciuta come tassello importante per garantire pari opportunità, concorrere alla riduzione degli svantaggi culturali e sociali e, al contempo, favorire la conciliazione per le famiglie tra i tempi del lavoro e i tempi di cura. Nello stesso anno le Istituzioni europee hanno riconosciuto il diritto dei bambini "*all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità*" come uno dei principi sociali prioritari<sup>12</sup>.

I servizi educativi per bambini 0-2 anni sono programmati e coordinati dalla Regione che definisce tipi dei servizi, criteri di autorizzazione e standard minimi strutturali e organizzativi. Nel giugno 2021, si contano 1.057 strutture autorizzate, per un totale di 26.879 posti disponibili. Il maggior numero di posti è offerto da asili nido - 15.280, pari al 57% dell'offerta nei servizi educativi piemontesi - a cui si aggiungono 5.600 posti nei micronidi (21%) e 2.000 posti in sezioni primavera (8%, sezioni con una specifica programmazione per bambini dai 24 ai 36 mesi). I servizi integrativi, baby parking e nidi in famiglia, offrono rispettivamente 3.500 e 476 posti.

Nel 2021, in Piemonte si stima un tasso di copertura dei servizi educativi sulla popolazione 0-2 anni pari al 31,7%<sup>13</sup>, in crescita negli ultimi anni per il solo effetto del calo demografico e ancora al di sotto dell'obiettivo dell'Unione Europea e adottato dalla Riforma del Sistema 0-6 (al 33%).

Nel 2020/21, la scuola dell'infanzia ha accolto 92.675 bambini: -6,2% rispetto all'anno precedente. Il calo delle nascite - ininterrotto dal 2009 - e la conseguente riduzione del numero di bambini in età per frequentare ha impattato sulle iscrizioni della scuola dell'infanzia che sono in diminuzione dall'a.s. 2013/14. Nell'ultimo anno si è aggiunto anche l'effetto dell'emergenza sanitaria: le difficoltà di gestione della frequenza in presenza e il timore del contagio hanno scoraggiato alcune famiglie ad iscriverne i propri figli. I tassi di partecipazione risultano costantemente elevati, come nel resto d'Italia, anche se, per effetto della pandemia, nel 2020/21 si registra una riduzione: il tasso di scolarizzazione dei bambini di 4 anni, costantemente al di sopra del 95% scende di 3 punti percentuali, e per i bambini con 3 anni di età il calo è ancora maggiore: da 93,5% a 88,9%.

Il sistema integrato 0-6 anni persegue tra i suoi obiettivi il superamento degli anticipi in favore della diffusione delle sezioni primavera: queste, infatti, prevedono una programmazione educativa specifica per la fascia di età 24-36 mesi e un rapporto educatrici/bambini più contenuto, aspetti che non possono essere assicurati adeguatamente nelle sezioni standard della scuola dell'infanzia. Detto questo, i bambini registrati come anticipi sono quasi 3.000, in calo per il terzo anno consecutivo, pari al 3,2% degli iscritti totali. Nonostante i numeri in calo, l'iscrizione anticipata continua ad essere scelta da un numero notevole di famiglie, favorita da una diffusione più capillare delle sezioni standard

---

<sup>11</sup> D.L. 13 aprile 2017, n. 65 *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai 6 anni*.

<sup>12</sup> Undicesimo punto del *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, documento approvato dalle istituzioni europee il 17 novembre 2017, nell'ambito del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, a Göteborg.

<sup>13</sup> Il tasso è calcolato sui posti disponibili autorizzati e non sugli iscritti effettivi. Sono conteggiati anche i posti nei servizi integrativi (baby parking e nidi in famiglia). Il dato dei posti disponibili è di giugno 2021, la popolazione utilizzata per il conteggio è al 1 gennaio 2021.

della scuola dell'infanzia e dai suoi costi più contenuti rispetto sia alle sezioni primavera sia agli asili nido.

## ISCRIZIONI E PARTECIPAZIONE NEL PRIMO E SECONDO CICLO

### Primaria e secondaria di I grado

Nel 2020/21 prosegue il calo degli iscritti nella primaria, investita in pieno dal calo demografico dei residenti in età per frequentare: gli allievi scendono a 177.368 unità, 5.200 in meno rispetto all'anno precedente (-2,9%). Anche i bambini con cittadinanza straniera partecipano al calo degli allievi: sono 27.400, 600 in meno rispetto al 2019. Tuttavia, poiché il calo dei bambini italiani è più ampio, l'incidenza percentuale dei bambini con cittadinanza straniera sul totale si mantiene in lieve aumento e si attesta al 15,5%.

Il Piemonte conta 553 pluriclassi, pari al 5,8% delle classi complessive nella primaria. La pluriclasse è frequentata da bambini iscritti in anni di corso differenti. È diffusa nelle aree a bassa densità di popolazione, soprattutto montane e collinari, laddove non si raggiunge il numero minimo richiesto per formare classi omogenee. In anni recenti sono in crescita così come il numero di bambini che le frequentano (7.872, nel 2020/21)

Con il calo degli iscritti si osserva una lieve ma progressiva diminuzione del rapporto medio del numero di allievi per classe: nell'ultimo anno è pari a 18,8 nelle classi omogenee (era 19,7 nel 2011), mentre nelle pluriclassi si attesta a 14,2.

Dalla Riforma Moratti<sup>14</sup>, le famiglie possono anticipare l'ingresso nella scuola primaria per i bambini che compiono il sesto compleanno entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di iscrizione. Nel 2020/21 i bambini in anticipo nelle cinque classi della primaria sono oltre 5.170, pari al 2,9% degli iscritti complessivi: il Piemonte si colloca tra le regioni italiane in cui l'anticipo è meno diffuso.

L'onda bassa demografica raggiunge anche la secondaria di I grado che registra nel 2020/21 117.200 iscritti. Diminuisce il numero degli iscritti, ma solo nelle prime classi (-3,7%), per 2 ordini di fattori: il primo è demografico, raggiungono questo livello di scuola le coorti ridotte dal calo delle nascite; il secondo dipende dalla valutazione straordinaria per il Covid nell'estate 2020: infatti, il parziale blocco delle bocciature ha contribuito a contenere il numero dei ripetenti nel settembre successivo (appena 129, erano 1.289 l'anno prima) influenzando così sul numero di iscritti complessivi nelle prime classi.

### Secondo ciclo di istruzione e formazione: iscritti ancora in crescita, solo gli istituti professionali perdono allievi

Nel 2020/21 superano i 195mila gli iscritti al secondo ciclo di istruzione e formazione, tra percorsi diurni e serali della secondaria di II grado e percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) nelle agenzie formative. Il 45,9% degli iscritti frequenta un liceo, il 30,8% un istituto tecnico, e il 15,3% un

---

<sup>14</sup> Riforma Moratti (L. 53/2003; D.lgs 49/2004). Già nel 2003/04 il Miur ha acconsentito gli anticipi con una circolare applicativa (37/2003) in attesa dei decreti attuativi della riforma, solo per i nati nel primo bimestre dell'anno. Dal 2005/2006 la possibilità di anticipare è estesa ai nati a marzo e l'anno successivo ai nati entro il 30 aprile.

istituto professionale. Gli iscritti impegnati nei percorsi di qualifica e diploma leFP in agenzie formative costituiscono l'8%.

Nei percorsi diurni della scuola superiore sia gli indirizzi liceali (88.600 allievi) sia i tecnici (56.600) registrano un'importante crescita di iscritti (+3,5%, +3,2%). Parte di questo saldo positivo si deve agli effetti della valutazione straordinaria (causa Covid) che ha contribuito a contenere le bocciature alla fine dell'anno precedente. Negli istituti professionali, invece, non si ferma l'emorragia di iscrizioni: nel settembre 2020 si contano 28.140 iscritti, 600 in meno rispetto al 2019 (- 2,3 %).

Se si calcola il tasso di scolarizzazione come rapporto tra gli studenti con età tra 14 e 18 anni, indipendentemente dal livello di scuola o filiera frequentata, rispetto alla popolazione residente della medesima età il tasso si attesta al 95,6%, ancora in lieve aumento rispetto all'anno precedente. Il tasso è composto per il 2% da coloro che frequentano ancora la secondaria di I grado come ripetenti, per l'86% dagli iscritti nella secondaria di II grado e per il 7,6% dagli allievi dei percorsi leFP in agenzie formative. Tra i maschi è più elevata la quota di iscritti in percorsi leFP e in ritardo nella scuola media. La partecipazione dei maschi ai percorsi leFP della formazione professionale contribuisce a ridurre il gap di scolarizzazione nei confronti delle coetanee che riferito alla sola scuola secondaria di II grado risulta di 4,5 punti percentuali.

### Indicatori di performance: esiti E apprendimenti

Gli esiti della partecipazione ai percorsi scolastici e formativi sono rilevati da indicatori "classici" di performance, come tassi di bocciatura, ripetenza e ritardo. A questi si aggiungono analisi sui livelli di apprendimento dell'indagine INVALSI e sui livelli di competenze dell'indagine OCSE-PISA, che forniscono ulteriori informazioni sulle performance di studenti e studentesse, da un punto di vista più qualitativo. Questi dati e il loro andamento danno conto del funzionamento del sistema e della sua capacità di generare conoscenza e inclusione, indicando le aree di maggiore debolezza su cui indirizzare le politiche.

### Più in difficoltà i maschi, gli allievi con cittadinanza straniera e gli iscritti in ritardo

Gli indicatori di insuccesso scolastico si attestano su valori minimi nella primaria, aumentano nella secondaria di I grado e crescono ulteriormente nella scuola superiore: ad esempio il tasso di bocciatura complessivo è, rispettivamente, 0,3%, 2,3% e 6,3%<sup>15</sup>. Nel complesso, si segnala, nell'ultimo decennio, un progressivo e costante miglioramento dei valori degli indicatori di insuccesso scolastico, che si attestano su livelli bassi rispetto al passato.

Si mantengono tuttavia le disparità: per genere (le ragazze hanno performance scolastiche migliori dei loro coetanei), per cittadinanza, per regolarità della frequenza e, nella scuola superiore, per ordine di scuola frequentato. Esemplificativo è il dato sull'interruzione di frequenza - tra il 2018/19 e il 2019/20 - fornito dal Ministero dell'istruzione, che colpisce in media il 3,2% degli allievi. Si osservano valori più elevati:

- per i maschi rispetto alle femmine (4% e 2,4%);
- per gli studenti con cittadinanza straniera (7,7%) rispetto agli autoctoni (2,8%), con un'ulteriore differenza tra studenti stranieri di prima e seconda generazione (9,1%, 5,9%);

---

<sup>15</sup> Tasso di bocciatura nella scuola secondaria di II grado nello scrutinio di giugno.

- per gli studenti iscritti in ritardo rispetto a coloro che frequentano con età regolare (11% contro appena l'1%);
- per gli istituti professionali (6,7%) rispetto a coloro che sono iscritti negli istituti tecnici (3,9%) e, ancor più, rispetto ai liceali (1,6%).

## Gli apprendimenti nella prima rilevazione INVALSI post Covid 2021

Nella scuola primaria gli apprendimenti di studenti e studentesse piemontesi si presentano in linea con la media dell'Italia e della macro area del Nord Ovest. La scuola primaria ha garantito, nel complesso, livelli di apprendimento omogenei e stabili rispetto agli esiti della rilevazione pre-pandemia (INVALSI 2019). Nella scuola secondaria di I grado iniziano a manifestarsi i divari territoriali in termini di risultato. Il Piemonte si colloca tra le regioni in cui i risultati 2021 si posizionano al di sopra della media italiana. Nella secondaria di II grado i divari territoriali si ampliano ulteriormente. In Piemonte, al termine del secondo ciclo di studi, i risultati 2021 si presentano statisticamente al di sopra della media nazionale sia in Italiano che in Matematica.

Dal confronto con i dati della rilevazione 2019 si osserva come in Piemonte l'ambito più penalizzato sia Matematica. Nella classe V della primaria si registra un aumento significativo della quota di studenti in difficoltà – *low performer* - rispetto al 2019 (dal 25% del 2019 al 29% del 2021), fenomeno che si osserva anche al termine del primo e del secondo ciclo di scuola (rispettivamente dal 35% al 40% al termine del primo ciclo e dal 31% al 34% al termine del secondo). Tuttavia, si nota come in uscita dal secondo ciclo l'aumento di *low performer* in Piemonte sia decisamente al di sotto di quello registrato a livello nazionale (51%).

## I divari socioeconomici incidono sui livelli di apprendimento

Quando gli studenti non raggiungono livelli di apprendimento adeguati si parla di dispersione implicita e si misura come quota di *low performer* (coloro che non raggiungono il livello 2 - su una scala di 5 - nei risultati ai test Invalsi). L'analisi sulla dispersione implicita mostra come la quota di *low performer* cresca in presenza di svantaggio socioeconomico. Al termine del primo ciclo, in Piemonte si passa da una quota di studenti insufficienti in Matematica del 40% ad una del 57% se lo studente proviene da una famiglia in difficoltà. A livello nazionale, sia in Italiano che in Matematica, i ragazzi e le ragazze che concludono il primo ciclo con carenze importanti nella loro preparazione risultano 3 su 5 se provengono da famiglie in difficoltà. Queste disparità costituiscono un segnale dall'allarme da non sottovalutare nel periodo post pandemico. Infatti, emerge come target verso cui attivare specifiche attività di sostegno per il recupero degli apprendimenti.

## La formazione professionale regionale

La Regione Piemonte, attraverso le risorse del Fondo Sociale Europeo e altri finanziamenti di fonte statale, propone un'offerta di corsi di formazione professionale dedicati a target molto differenti tra loro: ragazzi e ragazze che devono assolvere l'obbligo d'istruzione e formazione, giovani che hanno abbandonato gli studi senza aver ottenuto una qualifica o un altro titolo secondario, giovani e adulti interessati a corsi di specializzazione post-diploma professionalizzanti, adulti occupati e disoccupati, giovani a rischio, detenuti, disabili e immigrati stranieri. La Regione disciplina l'articolazione, le caratteristiche, la fase autorizzativa e il finanziamento delle iniziative formative attraverso apposite Direttive o altri provvedimenti. L'attuazione delle iniziative formative è poi demandata ad agenzie formative, che partecipano ai bandi pubblicati dalla Regione presentando proposte e piani formativi aderenti alle richieste.

Il 2020 è stato un anno difficile per la formazione professionale finanziata dalla Regione Piemonte: il numero di iscrizioni è diminuito toccando il livello più basso da vent'anni a questa parte (45.400 iscritti<sup>16</sup>, erano 65.800 nel 2019). A spiegare questa diminuzione concorrono varie cause, ma non vi è dubbio che le chiusure delle attività produttive, imposte dalla pandemia, abbiano avuto un effetto di contrazione delle iniziative formative e, con esse, degli allievi formati. L'interruzione delle attività formative in presenza e il loro spostamento su piattaforme digitali hanno inciso, anch'esse, sull'iscrizione, sulla partecipazione, sul tasso di abbandono dei corsi di formazione professionale.

## Con il 2021 cambiano i criteri per analizzare i dati della formazione

Il 2021 rappresenta un anno di cesura rispetto al recente passato, sotto il profilo dell'analisi dei dati sugli iscritti ai corsi di formazione professionale in Piemonte. È cambiato il modo di conteggiare gli allievi, per dare conto di tutte le attività promosse e finanziate dalla Regione, sono state approvate nuove direttive regionali, si stanno facendo strada concetti quali l'upskilling e il reskilling. È stato necessario rivedere la stessa classificazione in categorie e segmenti formativi, utilizzata per le analisi, che iniziava ad essere obsoleta. L'insieme di questi elementi non consente di comparare i dati degli iscritti 2021 con quelli del 2020 e degli anni precedenti (ad esempio sono conteggiati per la prima volta anche interventi di sostegno nella direttiva dell'obbligo). Tuttavia, le indicazioni che emergono sono senza dubbio interessanti.

Nel 2021, sono oltre 66mila le persone iscritte ai corsi di formazione professionale, finanziati o riconosciuti dalla Regione Piemonte. Le categorie con la numerosità più elevata sono quelle della formazione iniziale e dell'apprendistato.

Si conferma l'eterogeneità delle proposte formative della Regione, per durata della formazione, settore professionale, contenuti dei corsi. I destinatari hanno caratteristiche altrettanto differenziate, per età, titolo di studio, esigenze formative.

Considerando il totale degli iscritti, i maschi sono il 57%; vi è prevalenza maschile in molti ma non in tutti i segmenti formativi: prevalgono le allieve nella formazione socio-assistenziale e nella formazione continua, oltre che nei corsi riconosciuti.

Il 60% circa di allieve ed allievi ha meno di 25 anni; la parte restante è costituita da individui adulti, di cui il 10% è composto da over 45enni. Mentre i corsi della formazione iniziale, dell'alta formazione e, in buona parte, le iniziative legate all'apprendistato, sono frequentate da allievi giovani, le categorie della formazione continua e socio-assistenziale sono costituite in buona parte da allievi adulti.

Il 50% circa degli allievi è occupata (grazie anche al peso degli apprendisti sul totale), il 36% è studente, il 12% è disoccupato, l'1,7% è inattiva. Anche in questo caso, le differenze tra categorie e segmenti sono ampie: il 100% degli iscritti alla formazione iniziale è studente; al contrario, è occupata la totalità degli allievi della formazione continua e degli apprendisti. Infine, i disoccupati sono concentrati soprattutto nella formazione degli adulti e nella formazione per lo svantaggio.

Vi è un elemento che, più di altri, è in grado di restituire l'elevata eterogeneità della formazione professionale: la durata dei percorsi. Da un lato, le esperienze legate all'apprendistato e alla

---

<sup>16</sup> In questo totale non sono compresi i corsi riconosciuti e gli interventi brevi e di sostegno della formazione iniziale. Gli apprendisti sono contati per testa, ovvero una sola volta anche se hanno seguito più moduli formativi.



formazione continua sono quasi sempre di durata inferiore alle 80 ore (in molti casi ripetute più volte, anche dagli stessi allievi), dall'altro i corsi della formazione iniziale e quelli dell'alta formazione hanno durata annuale, biennale o triennale. Ma sono numerosi i corsi con durata compresa tra questi due estremi, soprattutto nella formazione per lo svantaggio, nella formazione degli adulti, nella formazione socio-assistenziale.

Resta confermato, anche nella più recente analisi, condotta sugli iscritti a corsi di formazione professionale avviati nel 2018, l'effetto occupazionale positivo a favore di chi ha usufruito di opportunità formative regionali rispetto a chi, pur avendo caratteristiche molto simili, non ne ha fruito. A 12 mesi dal termine del corso, il differenziale nel tasso di occupazione è pari a 6,7 punti percentuali; a 18 mesi sale a 11 punti percentuali.

## In crescita gli iscritti agli ITS piemontesi

Il numero degli studenti iscritti ai corsi offerti dalle 7 fondazioni piemontesi ITS (Istituti Tecnici Superiori) è raddoppiato tra il 2017/18 e il 2021/22. Gli ITS del Piemonte conseguono ottimi risultati nelle annuali valutazioni dell'INDIRE: 11 dei 15 percorsi monitorati nel 2021 hanno ottenuto punteggi che li collocano nella fascia più alta di merito, permettendo così alle fondazioni che li offrono di accedere ai fondi statali di tipo premiale.

Come noto, il PNRR rivolge molta attenzione agli ITS, con l'obiettivo di raddoppiare il numero di iscritti e diplomati entro 5 anni. Gli addetti ai lavori intervistati non hanno manifestato preoccupazioni a questo proposito: passare dagli attuali 1.500 studenti a 3.000 non sembra essere, di per sé, un obiettivo che preoccupa la Regione e le fondazioni, i quali ritengono che vi siano sufficienti spazi nel mercato del lavoro per collocare un maggior numero di allievi.

Tuttavia, il cambio di scala va governato. In primo luogo, gli operatori sono certi di voler continuare ad adottare il medesimo approccio seguito fino ad oggi: una crescita ponderata del numero dei corsi e la presenza di una sola fondazione per settore. Va però potenziato fortemente l'orientamento, per evitare che gli ITS rappresentino una scelta compiuta solo a seguito di fallimenti in altre filiere formative e per evitare che si ingeneri confusione nell'utenza, data la (possibile) coesistenza tra ITS biennali, ITS triennali, lauree triennali, lauree triennali professionalizzanti.

## Le analisi della domanda di diplomati e qualificati

Grazie alla rilevazione del Sistema informativo Excelsior (Anpal-Unioncamere) è possibile monitorare le intenzioni di assunzione delle aziende private in Piemonte e fornire indicazioni sui possibili sbocchi lavorativi per i titoli del livello secondario. Ci si concentra sull'ultimo anno disponibile.

In Piemonte, nel 2021 le intenzioni di assunzioni sono rivolte nel 15% dei casi a laureati, nel 2% a diplomati negli ITS, nel 30% a diplomati della scuola secondaria superiore, nel 41% a persone in possesso della qualifica professionale e nel 14% riguardano figure per le quali è richiesta una formazione scolastica di base (scuola dell'obbligo). Rispetto al 2020 in Piemonte si registra minor richiesta di laureati (al 16% nel 2020), una riduzione nella quota delle intenzioni di assunzione rivolte ai diplomati di 5 p.p., ma un aumento della quota di qualificati di 4 p.p. (era al 37%). Inoltre, si individua una domanda specificamente rivolta ai diplomati nell'Istruzione tecnica superiore, stabile rispetto al 2020.

## Quasi un terzo delle intenzioni di assunzione per diplomati sono rivolte all'indirizzo amministrativo, finanza e marketing

In valori assoluti, l'indagine Excelsior registra in Piemonte 66.450 intenzioni di assunzione di diplomati nel 2021. Tre indirizzi da soli raccolgono il 60% della domanda di diplomati: *amministrazione, finanza e marketing*, che svetta con il 30,7%, *meccanica, mecatronica ed energia* (16,1%) e *socio-sanitario* (13,2%).

Se si aggregano i singoli indirizzi di diploma in ambiti, quello *tecnico-industriale* pesa di più nella domanda di lavoro (36% nel complesso) rispetto a quello *amministrativo commerciale* (30,7% costituito dall'unico indirizzo *amministrazione finanza e marketing*). L'ambito *tecnico-industriale* comprende diversi indirizzi, il più richiesto, come segnalato più sopra è *meccanica, mecatronica ed energia*, a cui seguono, per quota di domanda: i diplomi *elettronica e elettrotecnica* (4,7%), *costruzioni, ambiente e territorio* (3,8%), *agrario, agroalimentare e agroindustria* (3,4%), *informatico e telecomunicazioni, produzione e manutenzione di impianti industriali e artigianali, chimica, materiali e biotecnologie, grafica e comunicazione*, chiude il titolo relativo al *sistema moda*. L'ambito *terziario* (servizi) nel complesso corrisponde al 26% del totale dei diplomati richiesti in Piemonte. Questo gruppo comprende tre indirizzi: *socio-sanitario* (13,2%) *turismo, enogastronomia e ospitalità*<sup>17</sup> (7,6%), e *trasporti e logistica* (5,2%).

## La domanda di personale con qualifica si conferma rivolta all'indirizzo ristorazione

Anche nel 2021, nonostante le difficoltà dovute alle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, l'indirizzo di qualifica più richiesto dal mercato si conferma *ristorazione* (pari al 24,4%, nel 2020 era al 18,8%), seguito da: *meccanico* (al 19,8%), *servizi di vendita* (10,5%), *edile* (7,9%), *elettrico* (7,2%), *sistemi e servizi logistici* (5,2%) e *trasformazione agroalimentare* (al 4,6%). Altri indirizzi che caratterizzano la domanda di qualificati nel 2021 sono quelli relativi al *benessere*, alla *riparazione dei veicoli a motore*, ai *servizi di promozione e accoglienza*, agli *impianti termoidraulici* e all'indirizzo *amministrativo segretariale*. Le qualifiche raggruppate nell'insieme denominato ad indirizzo *benessere* avevano registrato nel 2020 un notevole calo rispetto al 2019 a causa del blocco delle attività dovuto alla pandemia (dal 15,5% del 2019 al 2,3% del 2020); nel 2021, l'intenzione di assunzione rivolte a personale con questo titolo di qualifica registrano un miglioramento (+1,1 p.p.) anche se ancora su valori di molto al di sotto di quelli pre-Covid.

## Settori e professioni per cui sono richiesti diplomati e qualificati in Piemonte nel 2021

Il settore che nel complesso offre più opportunità di lavoro ai diplomati è quello dei servizi avanzati e operativi alle imprese. Le professioni più offerte ai diplomati sono, invece, quelle nelle attività commerciali (esercenti, commessi, assistenza clienti). Tra le professioni offerte ai diplomati si osserva una maggiore domanda rivolta alle ragazze in quelle del settore commercio, servizi alla persona e nelle professioni legate ai servizi avanzati alle imprese. Una specifica domanda rivolta ai ragazzi si

---

<sup>17</sup>Si segnala che le assunzioni per cui è richiesto un diploma a indirizzo turismo, enogastronomia e ospitalità sono molto numerose in virtù del fatto che esse hanno generalmente carattere stagionale: i lavoratori con questo tipo di contratto a termine vengono assunti ogni anno.

registra, invece, nel settore industria in senso stretto, sia per quel che riguarda artigiani e operai specializzati sia nell'ambito delle professioni tecniche in campo scientifico e ingegneristico.

Il settore che offre più opportunità di lavoro ai qualificati è quello del turismo. Le professioni più offerte ai qualificati sono quelle nelle attività ricettive e di ristorazione (cuochi, camerieri e baristi). Tra le professioni offerte ai qualificati prevalgono le intenzioni di assunzione rivolte al genere maschile.

## Diritto allo studio scolastico

Per diritto allo studio scolastico si intendono gli interventi monetari finalizzati a sostenere le famiglie meno abbienti nella spesa per l'istruzione e la libera scelta educativa dei figli, nei gradi d'istruzione scolastici. Alcuni interventi sono previsti e finanziati dallo Stato (contributo statale per libri di testo e borsa loStudio), altri sono attuati autonomamente dalla Regione Piemonte (voucher).

Nel 2020/21, il finanziamento per il diritto allo studio è ammontato a 22,3 milioni di euro, di cui oltre 9 milioni di euro da trasferimenti statali e 13,2 milioni di euro di risorse regionali.

## Il voucher regionale

Il voucher è un aiuto economico a favore degli studenti iscritti a scuole di ogni ordine e grado, o a percorsi leFP, con ISEE non superiore a 26.000 euro. Vi sono due tipi di voucher, di importo differente e non cumulabili:

- Tipo A: per pagare le rette di *iscrizione e frequenza* (per iscritti a scuole paritarie);
- Tipo B: per affrontare le spese di *libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, piano dell'offerta formativa (POF) e trasporto scolastico* (per iscritti a scuole statali).

Oltre 48.000 studenti hanno ottenuto il voucher, di cui circa 44.800 di tipo B (quasi il 10% degli iscritti nelle scuole statali) e poco meno di 3.400 di tipo A (pari al 15% degli iscritti nelle scuole). Il 69% dei beneficiari del voucher di tipo B ha un ISEE inferiore a 10mila euro mentre i beneficiari del voucher di tipo A, si collocano in prevalenza nella fascia ISEE compresa tra 10mila e 20mila euro (43%).

Sebbene il numero di voucher finanziati sia quasi triplicato in tre anni, la forbice tra il numero di aventi diritto e il numero di beneficiari del voucher di tipo B si è ampliata: uno studente ammesso su due è rimasto escluso dal beneficio per risorse finanziarie insufficienti. Se da un lato, infatti è aumentato lo stanziamento, poiché il finanziamento statale per il contributo per libri di testo è stato «inglobato» nel voucher (a partire dal 2019/20), dall'altro, le richieste sono significativamente cresciute.

## Quasi 10mila beneficiari della borsa loStudio

Hanno percepito la borsa loStudio poco meno del 6% degli iscritti alla scuola secondaria di II grado, ai quali è destinata. La Regione, anche nel 2020/21, ha stabilito di erogarla prioritariamente agli ammessi esclusi dal voucher, con ISEE fino alla soglia di accesso massima ministeriale (15.748,78 euro). Le spese effettuabili con la borsa loStudio, di importo pari a 250 euro nel 2020/21, sono infatti in parte sovrapponibili a quelle del voucher di tipo B (acquisto libri di testo, trasporto, accesso a beni e servizi culturali). Tuttavia, questo intervento presenta alcune criticità, prima fra tutte l'erogazione tardiva, addirittura nell'anno scolastico successivo.

## Indicazioni

### Sostegno al sistema 0-6

Numerose ricerche convergono nel sostenere come la partecipazione al livello prescolare sia associata positivamente ai livelli di apprendimento negli anni successivi a scuola, in particolare per

bambini che provengono da contesti sociali svantaggiati<sup>18</sup>. Pertanto è importante assicurare le risorse necessarie per sostenere l'offerta e la qualità dei servizi educativi e la frequenza per tutti della scuola dell'infanzia. Questo impegno appare particolarmente importante con l'emergenza sanitaria che, da un lato, ha impoverito le famiglie e, dall'altro, ha indotto problemi di sostenibilità finanziaria nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia paritarie non dipendenti da enti pubblici.

Come sostenere la partecipazione al sistema 0-6? Da un lato occorrerebbe attivare una rilevazione sulle iscrizioni nei servizi educativi per disporre di dati sulla frequenza effettiva, più eloquenti rispetto al solo dato relativo alle strutture autorizzate e disponibilità dei posti. Dall'altro è utile proseguire e potenziare politiche di sostegno dei costi sostenuti dalle famiglie sia nei servizi educativi sia per la scuola dell'infanzia. In particolare, andrebbe incrementata la diffusione delle sezioni primavera per limitare gli anticipi nella scuola dell'infanzia.

## Contrasto alla dispersione scolastica

Gli indicatori di dispersione<sup>19</sup>, nel primo decennio del secolo, erano lievemente peggiorati per l'ingresso massiccio di studenti con cittadinanza straniera (bambini e adolescenti) molti dei quali entravano per la prima volta nel sistema scolastico italiano. Come si è visto, negli anni più recenti, gli indicatori di dispersione sono in miglioramento, tuttavia segnalano ancora disparità da colmare. Ad esempio sono ancora ampie le differenze nei livelli di apprendimento che i dati INVALSI mostrano tra nativi e ragazzi di origine straniera, sia di prima generazione (i più svantaggiati) sia di seconda generazione. Inoltre, la pandemia e i suoi effetti ha contribuito a far apparire nuove disparità – si pensi alla disponibilità di device e connessione per la didattica a distanza – e ne ha incrementate di antiche: gli studenti con un background socioeconomico medio-elevato hanno potuto avvalersi nella nuova modalità didattica (a distanza) di un maggiore aiuto da parte delle famiglie e di migliori opportunità di apprendimento rispetto ai bambini che vivono in contesti svantaggiati.

È necessario pertanto proseguire con tutte le policy messe in campo, in particolare: potenziare i percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) che hanno mostrato la loro capacità inclusiva sostenendo la partecipazione degli adolescenti ai percorsi del secondo ciclo e tutte le attività di contrasto alla dispersione (come ad esempio l'esperienza dei laboratori scuola e formazione per gli adolescenti a rischio di dispersione nella secondaria di I grado); potenziare e sostenere le attività di orientamento e la formazione degli orientatori, di cui si occupa il Sistema Regionale di Orientamento; individuare specifici target di studenti in difficoltà a cui indirizzare le azioni di supporto (ad esempio è noto che coloro che frequentano la scuola in ritardo hanno maggiore propensione a interrompere il percorso di studi); erogare gli aiuti di tipo economico per sostenere le spese scolastiche (voucher regionali) a tutte le famiglie che ne fanno domanda e ne hanno diritto, eliminando il gap attuale tra richiedenti e beneficiari.

---

<sup>18</sup> Del Boca D., Pasqua S., Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia, FGA working paper n. 36 (12/2010), Torino, Fondazione Agnelli, 2010;

<sup>19</sup> Si intendono tutti gli indicatori di insuccesso scolastico (bocciati, ripetenti ecc.), di questi l'interruzione di frequenza ne costituisce l'aspetto più grave e definitivo. A questi si aggiungono recentemente anche gli indicatori di dispersione implicita calcolati come quota di studenti che non raggiungono il livello minimo di apprendimenti nei risultati dei test INVALSI.

## 2.5 ANALISI DEI FABBISOGNI PROFESSIONALI

Per selezionare i temi da rimarcare alla conclusione del periodo di programmazione, occorre partire dalle caratteristiche strutturali e dalle tendenze evolutive di lungo termine del mercato del lavoro piemontese, la cui analisi segnala tre criticità destinate a connotare anche il prossimo ciclo 2021-2027. In particolare:

- l'invecchiamento e la contrazione della popolazione in età da lavoro, un fenomeno in atto dal 2012 in ragione di saldi migratori non più sufficienti a compensare la denatalità;
- il persistente *mismatch* professionale, in ragione di una domanda di lavoro che non sempre riesce a tenere il passo in termini di qualificazione con il miglioramento dei livelli di istruzione e di un'offerta di lavoro più preparata, ma non sempre nelle discipline richieste dal mercato;
- l'assetto marcatamente "duale" del mercato del lavoro, ossia polarizzato tra *insider* e *outsider*, questi ultimi costituiti principalmente da giovani (ma anche non proprio giovani) con persistenti difficoltà di inserimento e stabilizzazione in percorsi lavorativi evolutivi.

Queste dinamiche strutturali sono state esacerbate da due eventi congiunturali, per ragioni diverse senza precedenti, come la crisi finanziaria globale del 2008 (prolungata in Italia fino al 2012 per la conseguente crisi del debito sovrano) e la crisi pandemica, ai quali si è ora aggiunta la crisi energetica.

Tuttavia, per quanto intensi, non è solo a questi eventi che occorre guardare per mettere a fuoco i principali fattori di cambiamento della composizione qualitativa della domanda di lavoro in Piemonte, in Italia e, in generale, nelle economie sviluppate, ma piuttosto a tre fenomeni concomitanti, gradualmente e strettamente interconnessi:

- l'integrazione delle attività produttive e delle economie nazionali nelle cosiddette "catene globali del valore", meglio nota come processo di globalizzazione dell'economia;
- il correlato processo di ristrutturazione dei presidi manifatturieri nelle economie sviluppate;
- la digitalizzazione dell'economia in ragione della diffusione di una nuova generazione di tecnologie dell'informazione, finalmente definita *digital transformation*.

Questi fenomeni hanno determinato una profonda e piuttosto rapida riconfigurazione del sistema economico-produttivo e dell'occupazione in Piemonte che ha comportato il ridimensionamento (ma certo non la scomparsa) dell'apparato industriale, l'espansione dell'area dei servizi (così come la servitizzazione di molte produzioni della manifattura) e la riqualificazione di alcuni ambiti produttivi nella direzione del maggiore apporto alla creazione di valore, come nel caso della logistica e dei servizi sanitari e, soprattutto, delle diverse filiere agroalimentari regionali (vino, ortofrutta, zootecnia, cereali e riso).

A fronte di questi cambiamenti, un ulteriore tema che occorre rimarcare riguarda la capacità di adattamento dei sistemi di offerta di istruzione (secondaria e terziaria) e della formazione professionale, evidentemente messi "sotto pressione" dal punto di vista dei modelli didattici, così come in termini di dotazioni strumentali e di risorse umane, ai quali il prossimo ciclo di attività del programma di ricerca sui fabbisogni professionali dedicherà degli specifici approfondimenti.

## Previsione dei fabbisogni occupazionali in Piemonte per settori, professioni e titoli di studio – 2019-2023

Il modello previsivo della domanda e dell'offerta di lavoro a medio termine realizzato per la regione Piemonte ha ricalcato l'impianto metodologico generale di quello applicato, a livello nazionale, nell'ambito del sistema informativo Excelsior<sup>20</sup>.

In primo luogo viene delineata l'evoluzione dello stock degli occupati a livello settoriale fino al 2023; le variazioni annuali dei livelli occupazionali identificano la domanda di lavoro incrementale (*expansion demand*), che può essere di segno sia positivo che negativo e che costituisce solo una parte del fabbisogno complessivo. Occorre, infatti, considerare un'ulteriore componente della domanda di lavoro: la cosiddetta *replacement demand*, ovvero la domanda derivante dalla necessità di sostituzione dei lavoratori in uscita (per pensionamento e mortalità e pertanto ad esclusione del fabbisogno derivante dalla mobilità intersettoriale e interaziendale, o anche per altri motivi nella PA).

Il "fabbisogno occupazionale", che rappresenta la variabile-risultato del modello, è dato dalla somma delle due componenti della domanda: quella dovuta alle variazioni degli stock e quella legata alla sostituzione delle uscite prevedibili. L'ultimo passaggio del modello di stima è consistito nella ripartizione dei fabbisogni occupazionali previsti a livello settoriale per professioni e titoli di studio per ciascuno dei settori dell'economia privata.

Nel periodo 2019-2023 si prevede che lo stock complessivo di occupati possa crescere di quasi 50.000 unità, pari ad un tasso medio annuo dello 0,6%. Per quanto riguarda l'industria, prosegue il trend negativo degli ultimi anni: 25 mila unità in meno in termini di stock previsti, con le industrie elettriche, elettroniche e della fabbricazione di macchinari e apparecchiature e industrie della fabbricazione dei mezzi di trasporto che "spiegano" quasi la metà di questo calo (-11.400 occupati in totale), ma anche altri comparti tradizionali del manifatturiero (tessile, gomma-plastica, metalli e legno-cartà) mostrano diminuzioni non trascurabili (dell'ordine, mediamente, di circa 500 unità all'anno per ciascuno di questi settori). Gli altri 4 macro-settori si attestano, invece, in territorio positivo: tra i settori dei servizi si evidenzia il risultato delle attività immobiliari, amministrative e di supporto alle imprese e alle persone (+18.600 unità, +2,9% medio annuo) e quello delle attività professionali, scientifiche e tecniche (+16.700, +2,5%). Istruzione (+0,2%), sanità (+0,7%) e PA in senso stretto (-0,7%) risultano, invece, i settori (insieme ai trasporti, +0,1%) che finiscono per abbassare le performance complessive del comparto dei servizi.

Per quanto riguarda il fabbisogno di *replacement* previsto (complessivamente quasi 213 mila unità), la prima cosa da sottolineare è che la domanda per sostituzione è più di 4 volte superiore a quella dovuta alla crescita attesa; il tasso di *replacement* è piuttosto omogeneo nei diversi macrosettori. La somma dei fabbisogni per *expansion* e per *replacement demand* dà luogo ai fabbisogni settoriali previsti in complesso: un totale di circa 262 mila unità, per l'86% richieste nell'ambito dei servizi.

Passando alla scomposizione per grandi gruppi professionali del fabbisogno totale previsto nel quinquennio 2019-2023 emerge come dal punto di vista dei valori assoluti le professioni specialistiche (gruppo ISTAT 2) e quelle tecniche (gruppo ISTAT 3) riguarderanno quasi 100 mila persone, cui si

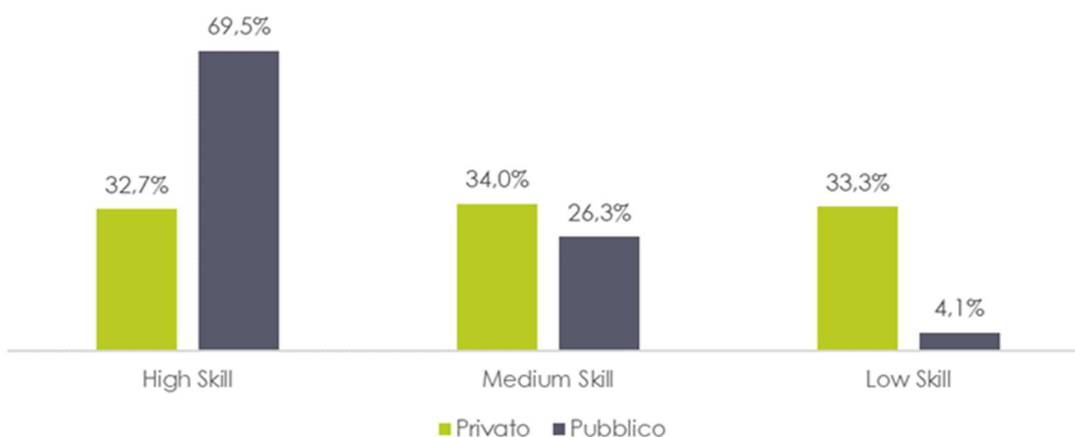
---

<sup>20</sup> Si veda in proposito la pubblicazione "Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2019-2023)

aggiungono le oltre 60 mila opportunità nelle professioni commerciali e dei servizi (gruppo ISTAT 5), per un totale pari a circa il 60% del fabbisogno previsto; il restante 40% sarà appannaggio degli altri gruppi professionali, in primis delle professioni non qualificate (gruppo ISTAT 8, circa 33 mila unità) e degli operai specializzati (gruppo ISTAT 6, circa 28 mila unità).

Un ultimo aspetto, a livello macro, risulta interessante: la scomposizione per macro-gruppi professionali risulta molto diversa fra pubblico e privato. Mentre nel comparto pubblico quasi il 70% del fabbisogno riguarderà figure *high skill*, in quello privato la composizione risulterà ripartita piuttosto omogeneamente nei tre sottoinsiemi (*high-skill*, *medium skill* e *low skill*). Tra le professioni high-skill, 4 delle prime 6 più richieste nel quinquennio sono specifiche della sanità e dell'istruzione. Mentre tra le professioni *low skill* emergono quelle industriali che saranno fortemente influenzate dall'evoluzione tecnologica e per le quali già ora viene spesso richiesto un diploma o almeno una qualifica professionale, per essere in grado di gestire compiti più complessi e applicare nuove tecnologie.

**Figura 2.2 Composizione del fabbisogno occupazionale nel periodo 2019-2023 per livello di qualificazione: confronto pubblico-privato- Regione PIEMONTE**



Fonte: IRES Piemonte – Unioncamere Piemonte, Modello previsivo Piemonte PTSCLAS

In termini di livelli di istruzione, il ventaglio delle professioni stimato conduce a prevedere una ripartizione del fabbisogno per quasi un terzo a favore di laureati, per circa il 30% di diplomati e per la restante quota (quasi il 38%) di lavoratori in possesso di titoli inferiori, tipicamente la qualifica o il diploma professionale. Inoltre, andando a confrontare il fabbisogno per titolo di studio con l'offerta che nel quinquennio sarà prodotta dal sistema è stato possibile stimare un indice di potenziale squilibrio tra domanda e offerta. Per quanto riguarda la componente dei diplomati, i maggiori squilibri tra fabbisogno e offerta riguardano gli indirizzi "amministrazione, finanza e marketing" e costruzione, ambiente e territorio". Per i laureati, invece, il fabbisogno supera l'offerta negli indirizzi giuridico, insegnamento, medico-sanitario, economico-statistico e letterario.

### **Le attività a supporto della programmazione della formazione professionale a regia regionale**

Il più consistente corpus di analisi realizzate in questo ambito è stato indirizzato a supportare i processi che presiedono alla programmazione (in particolare gli atti di indirizzo) e alla gestione (le direttive)

dell'offerta formativa regionale e, in alcuni casi, all'aggiornamento del repertorio degli standard formativi, quale strumentazione propedeutica all'attività di gestione stessa. Queste attività hanno riguardato principalmente la direttiva sulla formazione per disoccupati e inoccupati cosiddetta "Mercato del Lavoro" (l'atto di indirizzo 2018-2021 e i conseguenti bandi) e, più recentemente (2021), la direttiva per l'Istruzione e la Formazione Professionale.

Per quanto riguarda la direttiva MDL sono stati realizzati:

- un'analisi comparativa della domanda di lavoro dipendente e dell'offerta formativa per disoccupati secondo la classificazione QNQR INAPP (2016);
- due follow-up occupazionali dei qualificati nella direttiva MDL secondo la classificazione QNQR INAPP (2015 e 2016);
- un'analisi dei profili professionali più rilevanti per livello di qualificazione nei principali settori del QNQR INAPP (2015 e 2016);
- un'analisi delle specializzazioni produttive locali secondo la classificazione QNQR INAPP (2016);
- un confronto, in alcuni settori, con i profili standard previsti da altre regioni italiane nell'ambito del QNQR INAPP.

Gli esiti di queste attività hanno segnalato l'opportunità di una redistribuzione dell'offerta formativa tra diversi settori e tra diverse qualifiche nei singoli settori al fine di favorirne una migliore congruenza rispetto alla domanda di lavoro e, secondo un'altra ottica, di privilegiare le qualifiche che hanno fatto registrare gli esiti occupazionali migliori.

Dal punto di vista della distribuzione delle risorse tra i diversi settori di attività sono state individuate tre aree di intervento prioritarie:

- la concentrazione (esclusa la Città Metropolitana di Torino) dell'offerta nei profili trasversali appartenenti all'area comune, in particolare nelle province di Alessandria, Asti, Biella, VCO e Vercelli, con implicazioni sulla capacità di presidiare adeguatamente altri settori di attività, compresi quelli che rappresentano le specializzazioni produttive locali;
- la logistica quale settore emergente in ragione della diffusione dei modelli organizzativi *lean* (snelli) e fortemente integrati e della cosiddetta *platform economy* (economia delle piattaforme), identificata in ambito distributivo nella diffusione dell'e-commerce e nei conseguenti processi di adattamento dei canali distributivi tradizionali sia al dettaglio sia della Grande Distribuzione Organizzata;
- la filiera agricola quale possibile sbocco occupazionale della formazione rivolta agli inoccupati/disoccupati, in particolare nelle province di Asti e Cuneo.

### **Gli approfondimenti monografici sulla logistica e il settore agrifood**

A partire dai risultati raggiunti nella prima fase del programma, sono stati previsti due approfondimenti monografici negli ambiti di intervento prioritari della logistica e del settore *agrifood*. Tali approfondimenti sono stati orientati a:

- delineare una rappresentazione aggiornata del settore oggetto dell'approfondimento;
- offrire spunti per l'aggiornamento degli standard formativi e per la progettazione dei corsi;



- fornire informazioni adatte alla divulgazione nell'ambito dell'orientamento scolastico e professionale;
- fornire indicazioni a supporto della quantificazione e localizzazione dell'offerta formativa;
- evidenziare il raccordo con le più ampie strategie di sviluppo economico del Piemonte.

Per ciascun settore individuato, gli approfondimenti hanno previsto lo sviluppo di contenuti basati su strumentazioni sia quantitative che qualitative:

- una rappresentazione aggiornata, ma non specialistica, dell'ambito in oggetto;
- l'analisi quantitativa del mercato del lavoro e del sistema delle imprese piemontesi;
- dei focus group e delle interviste strutturate con imprese ed esperti per individuare le professioni e competenze più rilevanti.

## Imprese, lavoro e competenze nel metasettore logistico

La logistica e i trasporti hanno guadagnato attenzione sia nel dibattito politico-istituzionale sia nell'ambito della ricerca economica. Ciò accade non solo per l'importanza che queste attività detengono da sempre nei sistemi socioeconomici complessi, ma anche per la maturazione alla fine del XX secolo di tre fenomeni strettamente connessi:

- l'integrazione delle attività produttive e delle economie nazionali nelle cosiddette Global Value Chain;
- la diffusione dei modelli produttivi "lean" (snelli);
- il processo di digitalizzazione dell'economia e della società.

Questi fattori non hanno soltanto determinato un aumento della domanda di servizi logistici, ma, soprattutto, ne hanno trasformato le caratteristiche e i modelli di offerta e di produzione, determinandone un riposizionamento nelle catene del valore e nelle reti sociali e una rivalorizzazione da elemento sussidiario a fattore strategico di sviluppo.

In effetti, la rilevanza del settore in Piemonte è confermata dai dati sull'occupazione. Secondo la Rilevazione sulle Forze di Lavoro ISTAT, nel 2017 gli occupati registrati in Piemonte nel settore della logistica e dei trasporti in senso stretto erano 57.700. Se si assume invece come aggregato di riferimento non il settore ma il "metasettore" della logistica, ossia gli occupati nelle imprese che realizzano servizi logistici e quelli con profili professionali relativi alla logistica in tutti gli altri ambiti di attività, l'occupazione risulta ben più che doppia ed è stata pari nel 2017 a 138.500 addetti: dedicare quindi una quota adeguata e costante nel tempo dell'offerta formativa a questo ambito di attività costituisce un'opzione basata su solide evidenze.

**Tabella 2.3 - Occupati nel metasettore logistico in Piemonte – anni 2008-2017**

	Metasettore logistico	Logistica in senso stretto	Logistica in altri settori	Totale Piemonte
2008	141.721 7,6%	66.471 3,6%	75.304 4,0%	1.860.856
2009	128.134 7,0%	65.179 3,6%	62.955 3,4%	1.832.451
2010	120.949 6,7%	60.630 3,3%	60.319 3,3%	1.816.598
2011	140.472 7,7%	65.580 3,6%	74.891 4,1%	1.835.598
2012	150.997 8,3%	65.392 3,6%	85.605 4,7%	1.814.701
2013	141.817 8,0%	65.125 3,7%	76.692 4,3%	1.770.736
2014	133.900 7,6%	57.415 3,2%	76.485 4,3%	1.773.019
2015	129.342 7,2%	57.014 3,2%	72.328 4,0%	1.798.760
2016	130.590 7,2%	58.582 3,2%	72.008 4,0%	1.810.841
2017	138.452 7,6%	57.653 3,2%	80.799 4,4%	1.819.245

Fonte: Elaborazioni IRES Piemonte su dati RFL ISTAT/ORML

A partire da queste considerazioni, il rapporto di ricerca, realizzato in collaborazione con il Gruppo di ricerca RESLOG del Politecnico di Torino e la Links foundation ha previsto due sezioni principali:

- una prima parte è stata dedicata alla descrizione e delimitazione del fenomeno secondo una definizione più ampia di quella abitualmente riconosciuta dalle classificazioni ufficiali, al fine di comprendere non solo la logistica distributiva, ma anche la logistica della produzione, proseguendo con un'introduzione ai principi della logistica contemporanea e del *Supply Chain Management* da un punto di vista organizzativo e gestionale e con un contributo dedicato allo stato e alle prospettive delle infrastrutture logistiche e di trasporto in Piemonte e concludendo con un paragrafo dedicato alla quantificazione delle attività logistiche in questa regione, sia dal punto di vista del trasporto di merci sia dal punto di vista economico-industriale.
- la seconda parte è stata dedicata alle tematiche legate al lavoro. Un primo paragrafo contiene un'inedita analisi strutturale dell'occupazione e della domanda di lavoro nel metasettore logistico in Piemonte nel decennio successivo alla recessione del 2008, impostata secondo la più ampia definizione introdotta nel capitolo precedente. Il secondo paragrafo restituisce infine i risultati di un ciclo di interviste con dodici aziende del metasettore logistico localizzate in Piemonte, impostate tenendo conto dei risultati delle analisi precedenti e dedicate a rilevare le aree professionali, i profili e le competenze più rilevanti e, in prospettiva, più richiesti dalle imprese del settore, per concludersi con una sintesi e lettura critica dei principali risultati dell'indagine e con l'articolazione di alcuni suggerimenti di policy per la gestione della formazione a regia regionale.

Tra questi suggerimenti è importante rimarcare:

- l'importanza del riconoscimento dell'evoluzione e qualificazione della logistica come ambito vocazionale adatto ai target della FP a regia regionale anche nelle attività di orientamento professionale;
- la necessità di intensificazione dell'offerta (già attuata nell'atto di indirizzo «MDL» 2018-2021) in particolare a Novara, Alessandria e Torino;
- l'opportunità di declinazione di nuovi profili specifici, in particolare:
  - ✓ nella pianificazione mezzi e flotte; nella logistica «a temperatura controllata»; nell'e-commerce e nella *reverse logistics*; nella gestione delle «infrastrutture» logistiche; nelle attività amministrative specificamente dedicate alla logistica.

## Imprese, lavoro e competenze nel sistema agroalimentare piemontese

Il rapporto "Imprese, lavoro e competenze nel sistema agroalimentare piemontese" costituisce il secondo approfondimento monoFigura previsto dal programma di ricerca sui fabbisogni professionali che la Regione Piemonte ha affidato all'IRES nel quadro del POR FSE 2014-2020. Al pari di quello precedente dedicato alla logistica (Vernoni et al., 2020), la sua realizzazione è stata suggerita dalla constatazione del limitato presidio da parte del sistema della formazione professionale di un ambito di attività sempre più importante per l'economia piemontese (Abburrà e Vernoni, 2018). In effetti, il "sistema agroalimentare" ha saputo conquistare negli ultimi trent'anni molto spazio (e occupati) in una regione che, almeno fino alla fine del secolo scorso, si è identificata soprattutto nella propria vocazione industriale.

Non si tratta però di un ambito di facile accesso, perché la sua componente di base, costituita dalle produzioni primarie (agricoltura e zootecnia), è animata da un sistema di imprese ancora molto frammentato e diffuso su una superficie molto vasta e diversificata, pari a quasi un terzo del territorio regionale. A fianco dell'agricoltura, però, si colloca un settore della trasformazione alimentare composto da medie imprese in crescita, molte piccole realtà specializzate in produzioni legate alle tradizioni locali e alcuni "campioni nazionali" che, integrandosi ad essa, contribuiscono a formare delle filiere produttive – l'ortofrutta, il riso e i cereali/prodotti da forno, il latte e la carne e, ovviamente, il vino – sempre più integrate e orientate all'esportazione verso altre regioni e verso l'estero.

Anche per questa ragione, questo studio monoFigura ha scelto di ampliare lo sguardo oltre ai tradizionali confini settoriali provando a rappresentare il più ampio "sistema agroalimentare" regionale, secondo una delimitazione che, oltre alle produzioni primarie e alla trasformazione, comprende altre due componenti solo in apparenza accessorie: la produzione di macchinari per l'agricoltura e l'industria alimentare (esclusi i mezzi di trasporto e trazione) e la distribuzione e il marketing dei prodotti agroalimentari.

L'impostazione dello studio ha ripreso quella già adottata in relazione alla logistica. Il percorso è stato avviato da un seminario d'inesco a cui hanno partecipato ricercatori ed esperti, rappresentanze di interessi, enti formativi e funzionari responsabili delle attività di programmazione, da cui sono emerse le prime tematiche e linee guida. Successivamente sono state realizzate le analisi desk di carattere biblioFigura e quantitativo, in particolare un'analisi strutturale del mercato del lavoro nel sistema *agrifood*. Tutte queste attività propedeutiche sono poi state utilizzate per realizzare la seconda e più importante fase qualitativa, consistita nell'organizzazione di una serie di *focus group*

e interviste con un *panel* di diciotto imprese e quattro esperti dal mondo della ricerca. Questa seconda fase è stata anche l'occasione per allargare la compagine del progetto, con il coinvolgimento dell'ITS Agroalimentare per il Piemonte e dell'Università di Scienze Gastronomiche di Pollenzo, che hanno messo a disposizione dell'indagine la loro preziosa rete di relazioni.

I contenuti presentati nel rapporto hanno suggerito alcune sintetiche considerazioni conclusive funzionali, in particolare, alla programmazione e alla gestione della formazione professionale a regia regionale.

#### 1. La consistenza occupazionale del sistema agrifood

La prima e, probabilmente, più importante evidenza è la consistenza occupazionale del sistema agroalimentare piemontese. Con 125.000 addetti (2018) in costante aumento, pari al 7% del totale degli occupati attivi in Piemonte, l'aggregato analizzato emerge come una componente fondamentale del mercato del lavoro regionale. Questa rilevanza è ulteriormente evidenziata dalla funzione propulsiva e, di fatto, anticiclica assunta dall'*agrifood* nell'economia piemontese nel decennio scorso, in assenza della quale la fase (ormai conclusa) successiva alla crisi del 2008 avrebbe fatto registrare una sostanziale stagnazione. La funzione anticiclica risulta confermata anche durante la crisi pandemica, nonostante le maggiori difficoltà distributive per le produzioni destinate all'export e la contrazione della domanda da parte del settore alberghiero e della ristorazione. Alla rilevanza sostanziale del sistema agroalimentare si somma inoltre la prospettiva di un intenso processo di ricambio generazionale che sarà inesorabilmente indotto nel prossimo decennio dall'età mediamente molto elevata degli occupati nelle produzioni primarie e dal tendenziale invecchiamento di quelli impiegati nella trasformazione.

**Tabella 2.3 - Occupati nel sistema agroalimentare piemontese – media 2012-2014 e 2015-2018**

Occupati per settore di attività	2012-2014		2015-2018		var. %
	v.a.	%	v.a.	%	
Agricoltura, silvicoltura e attività di supporto	39.942	35,9%	45.635	35,5%	14,3%
Allevamento e acquacoltura	16.217	14,6%	19.459	15,2%	20,0%
Attività manifatturiere connesse	5.282	4,8%	7.031	5,5%	33,1%
Industria alimentare	40.493	36,4%	44.477	34,6%	9,8%
Commercio all'ingrosso di prodotti agroalimentari	9.182	8,3%	11.809	9,2%	28,6%
<b>Totale Agrifood</b>	<b>111.116</b>	<b>100%</b>	<b>128.411</b>	<b>100%</b>	<b>15,6%</b>

Fonte: Elaborazioni IRES Piemonte e ORML Regione Piemonte su dati RFL ISTAT

#### 2. L'occupazione qualificata è in tendenziale crescita

La rilevanza strategica del sistema *agrifood* regionale non è segnalata soltanto dalle analisi quantitative. Sospinto dallo sviluppo della "economia del gusto" e accompagnato da coerenti politiche di sviluppo, negli ultimi trent'anni l'agroalimentare piemontese ha saputo focalizzare le proprie filiere produttive e avviare un processo di strutturazione di un sistema di imprese polverizzato, aumentando la quota di produzioni orientate alle esportazioni e innescando delle dinamiche "di sistema" che hanno condotto alcune componenti accessorie ad acquisire maggiore autonomia (si pensi alla meccanica strumentale al vitivinicolo). Al complessivo processo di qualificazione dell'offerta produttiva corrisponde già oggi una chiara tendenza alla

qualificazione della domanda di lavoro e del corrispondente fabbisogno di competenze, in particolare nelle imprese organizzate.

3. Il "baricentro" del sistema è in provincia di Cuneo

Dal punto di vista della localizzazione il "baricentro" dell'agroalimentare piemontese è collocato in provincia di Cuneo, dove si concentra quasi il 40% dell'occupazione del sistema. In questo ambito territoriale si rilevano in forma completa quasi tutte le principali filiere produttive regionali, a partire da quella del vino. A questa specializzazione marcatamente "identitaria" si affiancano le filiere dell'ortofrutta e della carne-latticini, un'industria della trasformazione articolata in grandi imprese e PMI e una significativa concentrazione di imprese specializzate nella produzione di tecnologie per la trasformazione alimentare e l'agricoltura. Le altre concentrazioni si rilevano in provincia di Torino, dove però la componente della trasformazione alimentare prevale sulle produzioni primarie cerealicole, in provincia di Alessandria e nell'Astigiano.

4. Servono profili esecutivi, tecnici e di coordinamento

Avvicinandosi alle conclusioni orientate a richiamare i principali "fabbisogni professionali" del sistema agroalimentare, è utile rimarcare l'enfasi posta da tutte le imprese intervistate sulla necessità di profili esecutivi, tecnici e di coordinamento a media e medio-alta qualificazione. "Servono sergenti, non capitani" è stato affermato, ossia figure considerate come esecutive, ma che nel contempo si ritiene debbano avere una visione ampia del processo produttivo e distributivo e la capacità di collocarsi correttamente in diversi ruoli. I profili più ricercati sono generalmente dei diplomati, auspicabilmente con una specifica formazione post-diploma fondata sullo studio di casi reali e sulla *work experience* (tirocini).

5. La "curvatura" dei profili professionali aumenta la probabilità di inserimento lavorativo

In termini più espliciti, un'evidenza emersa dai gruppi di discussione riguarda l'opportunità di "curvare" i profili trasversali o non specificamente settoriali verso le necessità delle diverse componenti del sistema *agrifood*. Questa indicazione è emersa in relazione ai profili amministrativi e contabili nelle produzioni primarie e nella trasformazione, che richiederebbero l'integrazione di competenze sulla gestione del personale stagionale, delle certificazioni dei prodotti e dei processi di produzione e dei sussidi e degli incentivi di derivazione pubblica. La curvatura è suggerita anche per i profili della logistica (attraverso l'integrazione di competenze sulle modalità di trasporto e di stoccaggio dei prodotti alimentari, al fine di garantire la conservazione e la sicurezza).

6. Anche nell'agroalimentare si rileva la carenza di gestori delle dotazioni tecnologiche

A livello operativo, la figura del manutentore di dotazioni strumentali, macchinari e impianti è considerata "cronicamente" difficile da reperire sia nelle produzioni primarie sia nella trasformazione alimentare. Questa difficoltà è da ricondurre principalmente al crescente ricorso all'automazione attraverso macchinari fissi nell'industria alimentare e attraverso macchinari mobili nelle produzioni primarie, non solo nelle coltivazioni estensive, ma anche nella produzione di ortofrutta (ad esempio per la raccolta) e nella zootecnia. A livello gestionale, invece, le figure dei tecnologi e degli ingegneri/designer dei processi produttivi risultano molto richieste nell'industria alimentare, dove l'introduzione di nuove soluzioni tecnologiche è sovente accompagnata dal disegno o ridisegno dei processi produttivi e delle procedure operative connesse.

7. La maggiore attenzione per il controllo della qualità, la certificazione dei processi produttivi e la tracciabilità dei prodotti potrebbe giustificare la codificazione di profili dedicati

Tra le conoscenze e competenze professionali specificamente connesse all'agroalimentare, ma non ancora codificate in profili professionali dedicati (se non nelle imprese più complesse), è utile infine rimarcare quelle che riguardano il riconoscimento delle denominazioni di origine e la tracciabilità dei prodotti, la certificazione dei processi produttivi e il controllo della qualità e della sicurezza alimentare.

#### 8. L'evoluzione futura sarà guidata dal tema della sostenibilità ambientale

Infine, risulta piuttosto chiaro che la prossima fase evolutiva del sistema agroalimentare piemontese sarà guidata dal tema della sostenibilità ambientale. La necessità di ridurre l'impronta delle produzioni alimentari in termini di gas climalteranti e di consumo delle risorse (acqua, suolo, biodiversità) è sospinta non solo dalle politiche pubbliche, ma anche dalla maggiore attenzione dei consumatori per lo stretto rapporto tra tutela dell'ambiente, sicurezza alimentare e qualità della vita. Inizialmente saranno le policy europee, nazionali e regionali a indicare la strada da intraprendere, ad esempio attraverso azioni per ridurre l'impatto della catena distributiva, lo sviluppo di schemi di economia circolare, la produzione di energia rinnovabile, la tutela del paesaggio, il consolidamento dei sistemi irrigui. Contestualmente, saranno le stesse imprese a dover assumere un ruolo sempre più trainante, attraverso l'applicazione di nuove tecniche agronomiche, zootecniche e di trasformazione e l'adattamento delle produzioni. Questa evoluzione, che sarà piuttosto rapida, richiederà una consistente dose di innovazione tecnologica, di processo e di prodotto, favorendo un'ulteriore qualificazione del sistema agroalimentare regionale e delle competenze professionali ad esso necessarie.

### La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte (2017-2021)

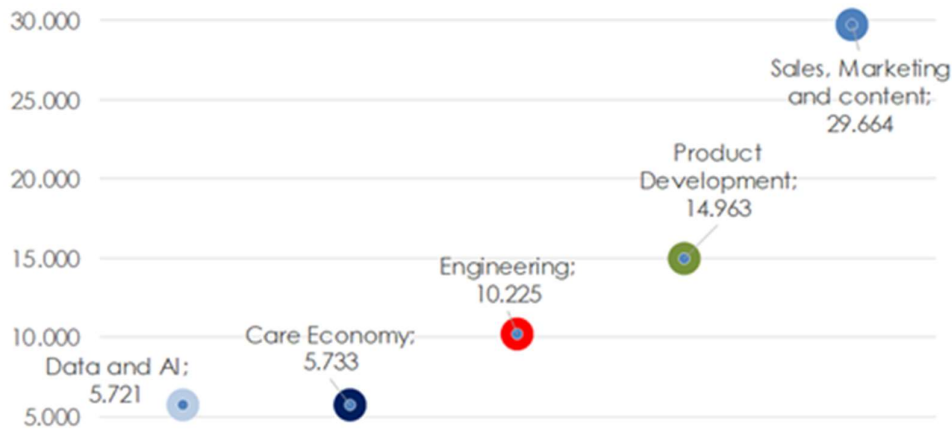
Un ulteriore angolo di osservazione sulla domanda di lavoro in Piemonte, arriva dalle analisi svolte annualmente (dal 2017 al 2021) sulla domanda di lavoro 'online' che offrono informazioni sull'evoluzione delle esigenze professionali espresse dalle imprese, così come sulle competenze richieste tramite questo canale di reclutamento. Ciò avviene grazie ai dati raccolti nel sistema Wollybi – *l'Italian Labour Market Digital Monitor* - che elabora e rappresenta le informazioni derivanti dagli annunci di ricerca di personale pubblicati dalle imprese sui principali siti web dedicati. Gli annunci su piattaforme online rappresentano una delle modalità con cui i datori di lavoro cercano personale ed è bene ricordare che tramite questo canale transitano soprattutto alcune specifiche professioni, in alcuni settori più che in altri. Tuttavia conoscere questo segmento della domanda di lavoro è significativo in quanto il canale online occupa uno spazio sempre più consistente nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Le analisi mostrano, in Piemonte, un costante aumento nell'utilizzo del web per attività di reclutamento del personale. Nel 2017 gli annunci online erano 68.224, nel 2021 arrivano a 187.089, con un tasso di crescita nel quinquennio del 63,5%. Nel 2020, anno della pandemia, si era registrato un aumento della domanda di profili nel settore Servizi, in particolare personale sanitario. Nel 2021 – quando il contagio è stato progressivamente limitato dalle misure intraprese - si evidenzia una transizione verso richieste nel settore Industria. Gli effetti dell'emergenza sanitaria sull'economia continuano tuttavia a manifestarsi nel 2021 con la diminuzione della domanda nel Commercio e soprattutto nel settore Turismo, uno dei più colpiti dalle restrizioni imposte dalla pandemia.

Nell'ultimo biennio è emersa una richiesta di professioni scientifiche e intellettuali, collegate alla domanda di competenze "digitali", così come di attività che attengono a specifiche professioni in

cui il “fattore umano” non è sostituibile, come le professioni nell’ambito sanitario. Partendo da questi ambiti ad elevata specializzazione, che proiettano il mercato del lavoro piemontese verso quei nuovi cluster professionali individuati dal ‘World Economic Forum’ nello studio sui “Jobs of Tomorrow” (2020)<sup>21</sup>, è stata effettuata, a partire dall’edizione 2019, la ricognizione delle opportunità, che caratterizzano le professioni del futuro, presenti attualmente nel nostro territorio regionale.

**Figura 2.3 Opportunità in Piemonte per nuovi cluster professionali, 2021**



Fonte: Wollybi, elaborazioni IRES

Nel 2021, come già accaduto nel 2020, il cluster che presenta il maggior numero di opportunità è quello ‘Sales, Marketing and Content’ con 29.664 annunci, che si riferiscono a professioni legate alla vendita, al Commercio e ai contenuti. Inoltre, il cluster registra il maggior incremento di domanda per i profili professionali che include (+5.483 annunci rispetto al 2020). Segue il cluster relativo al ‘Product Development’ con 14.963 annunci, in cui disegnatori industriali, ingegneri meccanici, analisti della gestione e dell’organizzazione, ingegneri industriali e gestionali, dirigenti nel settore ricerca e sviluppo, addetti ai Servizi statistici e finanziari e tecnici meccanici assumono un ruolo centrale. Anche il cluster relativo all’Engineering’ è presente (10.225 annunci), ne fanno parte i profili professionali relativi agli sviluppatori di software, ai tecnici delle scienze fisiche e ingegneristiche e agli specialisti in ingegneria. A seguire appare il cluster relativo alle professioni della ‘Care Economy’, in cui sono comprese le professioni in ambito sanitario e educativo. Chiude il cluster ‘Data and AI’, il più innovativo, che in Piemonte ha visto più che raddoppiare gli annunci dedicati a professioni che rientrano in questo nuovo gruppo professionale passando dai 2.568 del 2019 ai 5.721 del 2021, crescendo, nel biennio, relativamente di più rispetto ai cluster precedenti. Tra loro i tecnici per l’assistenza agli utenti delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, gli analisti di sistema, gli amministratori di sistema.

<sup>21</sup> World Economic Forum, (2020), Jobs of Tomorrow. Mapping Opportunity in the New Economy, Platform for Shaping the Future of the New Economy and Society, Cologny/Geneva, Switzerland

Tra le professioni più richieste online in base al codice di classificazione europea delle professioni (ESCO<sup>22</sup>) si registrano: Sviluppatori di software, Specialisti in ingegneria, Specialisti della pubblicità e del marketing, Analisti di sistema, Ingegneri meccanici, industriali e gestionali e, dal 2020, anche Specialisti nelle scienze infermieristiche tra le professioni intellettuali e scientifiche; i segretari con mansioni amministrative esecutive, tra i profili tecnici intermedi; gli addetti allo spostamento e alla spedizione di materiali e merci tra quelli non qualificati. Nell'anno 2020 la richiesta di personale sanitario ha registrato un notevole incremento nell'utilizzo degli annunci online, strumento di incontro tra domanda e offerta che intercetta in tempo reale i trend della domanda del mercato del lavoro.

## Le competenze associate ai profili più ricercati

Il legame consentito dai dati Wollybi, fra profili ricercati e competenze richieste, rappresenta una componente originale e non facilmente sostituibile di informazione sulle tendenze al cambiamento in atto nei contenuti dei ruoli professionali offerti. Le analisi evidenziano come ciò che accomuna maggiormente le professioni più richieste in Piemonte siano le 'competenze attitudinali'. Per tutte si richiedono, in particolare: capacità di adattamento al cambiamento e la capacità di *problem solving*. Altrettanto importante e presente la capacità di lavorare in squadra e di pensare in modo creativo. Queste abilità rappresentano una sfida in quanto si imparano praticando.

I risultati dell'indagine internazionale *Future of Jobs (2020)* del *World Economic Forum*, sottolineano come l'incremento del ritmo di adozione delle nuove tecnologie insieme alla recessione dovuta alla pandemia stiano creando uno scenario di "doppio cambiamento" per i lavoratori. Da un lato le restrizioni imposte dal *lockdown* alle attività economiche, con la conseguente contrazione economica, dall'altro l'utilizzo delle dotazioni tecnologiche da parte delle imprese che trasformano compiti, lavori e competenze ad essi associati. Proprio le competenze subiranno i maggiori cambiamenti nei prossimi anni. L'apprendimento e la formazione dovranno essere sempre più orientati ai target, a seconda che si tratti di persone occupate o disoccupate. I risultati delle analisi segnalano come per gli occupati si richieda, in particolare, il rinforzo delle competenze attitudinali, personali e trasversali, mentre per i disoccupati si richieda l'apprendimento di competenze digitali, considerate di base in tutti i profili professionali. Inoltre, la riorganizzazione del lavoro imposta dal COVID-19, ha fatto emergere la richiesta di nuove competenze, oltre quelle strettamente collegate al lavoro. L'analisi dei dati ha mostrato una crescente richiesta di '*reskilling*', lo sviluppo di abilità differenti per far sì che la persona possa ricoprire ruoli diversi, una di '*upskilling*', l'incremento di competenze aggiuntive che consentano alla persona di esser più qualificata nell'attuale posizione lavorativa, e anche una richiesta di miglioramento delle "*capacità personali di autogestione*" (*self-management skills*). Le analisi sui profili professionali e le competenze richieste online in Piemonte possono contribuire all'elaborazione di politiche che aiutino a capire i cambiamenti e a pianificare strategie di sviluppo delle competenze della forza lavoro in linea con l'evoluzione della richiesta del mercato.

---

<sup>22</sup> ESCO è la classificazione europea delle professioni, per approfondimenti si rimanda alla pubblicazione 'ESCO strategic framework' European Skills, Competences, Qualifications and Occupations, European Commission, Luglio 2017.

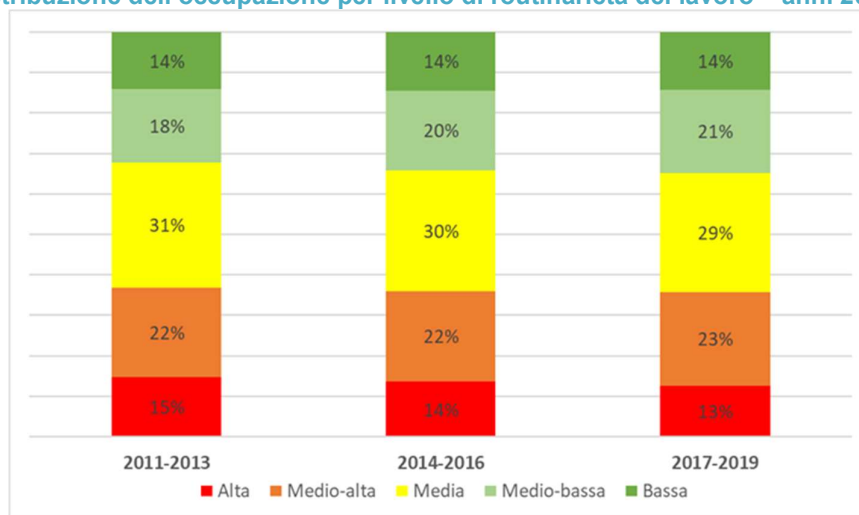


## 2.6 UN'ANALISI DELL'OCCUPAZIONE PIEMONTESE PER LIVELLO DI ROUTINARIETÀ DEL LAVORO

La routinarietà del lavoro costituisce, non da oggi, uno dei principali fattori determinanti (ma non l'unico) della probabilità di automazione. Sono i mestieri che comportano l'esecuzione di mansioni ripetitive, siano esse manuali o di carattere cognitivo, ad essere più esposti al rischio di robotizzazione. Questo rapporto causale è tanto più rilevante oggi di fronte alle nuove "capacità" delle macchine, non solo in ambito robotico, ma anche nello svolgimento di processi immateriali nel terziario e, in generale, nei mestieri d'ufficio. Queste nuove capacità hanno alzato l'asticella delle attività robotizzabili a un livello superiore, caratterizzato da procedure sempre più complesse e discrezionali. Studiare in maniera strutturata questa variabile può quindi essere utile per capire quali potrebbero essere le tendenze evolutive della domanda di lavoro nel prossimo futuro, sia in termini quantitativi che qualitativi. Per farlo, l'analisi ha utilizzato i dati contenuti nell'Indagine Campionaria sulle Professioni dell'ISTAT, nella quale, a partire da un apparato metodologico sviluppato negli Stati Uniti, è stato introdotto un indice sintetico di routinarietà del lavoro. Questo indice, associato ai profili professionali previsti dalla classificazione delle professioni, può essere usato nell'analisi delle principali fonti statistiche sull'occupazione, compresa la Rilevazione sulle Forze di Lavoro. Sulla base di quest'ultima, è stata realizzata un'analisi dell'occupazione per livello di routinarietà nel decennio compreso tra la fine della Grande recessione e la crisi pandemica.

Il risultato complessivo di questo apparato analitico è raffigurato nel Figura 1, che riporta la composizione nell'occupazione in Piemonte tra il 2011 e il 2019 per livello di routinarietà del lavoro, secondo i quintili distributivi previsti nel database statistico per rappresentare sinteticamente questa variabile.

**Figura 2.4 Distribuzione dell'occupazione per livello di routinarietà del lavoro – anni 2011-2019**



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati RFL e ICP ISTAT

Guardando al periodo più recente, tra il 2017 e il 2019, poco più di un terzo degli 1,82 milioni di occupati è composto da lavoratori impegnati in mestieri a medio-bassa (21%) e bassa routinarietà (14%), poco meno del 30% a media routinarietà e il rimanente a medio-alta (23%) e alta routinarietà (14%). L'occupazione è prevedibilmente meno routinaria tra gli indipendenti (oltre il 40% dei posti di lavoro a medio-bassa e bassa routinarietà) e più routinaria tra i dipendenti (33%) in ragione della maggiore formalizzazione del lavoro in processi e procedure, per definizione più replicabili.

Al di là di queste statistiche descrittive, è però l'analisi tendenziale della distribuzione a fornire l'informazione più rilevante, perché consente di capire se il trend evolutivo del mercato del lavoro regionale è coerente con i già richiamati *pattern* connessi alla diffusione dell'automazione. Da questo punto di vista, l'evidente riduzione dell'occupazione molto routinaria potrebbe essere correlata alla tendenza all'automazione di attività lavorative ripetitive consentita dalle nuove tecnologie. La conferma di questo auspicabile trend è quindi il primo risultato da evidenziare, perché segnala una maggiore "resilienza", per usare un termine alla moda, al rischio di automazione.

I settori caratterizzati da elevati livelli di occupazione routinaria sono nell'ordine il turistico-alberghiero, le costruzioni, l'industria e il commercio, ma bisogna osservare che, nei primi due, a mansioni ripetitive corrispondono dei vincoli ambientali che richiedono più capacità di adattamento rispetto a quanto avvenga nel commercio e, ancor di più, nell'industria, dove gran parte dei lavori routinari, in particolare quelli poco qualificati nella conduzione di macchinari, si svolgono in contesti molto formalizzati.

Proprio perché marcatamente interattivi, risultano invece poco routinari i lavori nei servizi personali, nell'istruzione e quelli socio-sanitari, mentre nel terziario d'ufficio – banche, assicurazioni, servizi alle imprese e ICT e anche nella pubblica amministrazione – a una quota piuttosto ampia di occupati in mestieri poco ripetitivi, si affianca un'ampia quota di occupati in posizioni considerate convenzionalmente a media routinarietà, ma sostanzialmente ad elevata ripetitività cognitiva e procedurale (in generale, si ricordi che oltre il 90% dell'occupazione nei mestieri esecutivi d'ufficio è considerata mediamente routinaria).

Di conseguenza, le specializzazioni settoriali dei gruppi socio-anagrafici sono fondamentali nel determinare il livello di routinarietà del lavoro dalla prospettiva delle persone. Questo livello è nettamente inferiore tra le donne ed è invece superiore alla media tra i giovani e gli stranieri per meccanismi di concentrazione – gli stranieri nel lavoro poco qualificato nell'industria, i giovani nel turismo, nella ristorazione e nell'intrattenimento – che nel medio termine potrebbero cristallizzarsi e risultare critici.

**Figura 2.5 Principali professioni per livello di routinarietà del lavoro**

#	Professione	%	Occupati	#	Professione	%	Occupati
1	Impiegati addetti alla segreteria	5,0%	90.016	21	Agricoltori specializzati	1,7%	30.142
2	Addetti nelle attività di ristorazione	4,3%	77.184	22	Professori di scuola secondaria	1,6%	28.948
3	Addetti alle vendite	4,1%	75.073	23	Impiegati contabili	1,6%	28.698
4	Tecnici della salute	3,1%	56.531	24	Imprenditori di piccole aziende	1,5%	27.574
5	Tecnici dell'amministrazione delle attività produttive	2,8%	49.967	25	Tecnici informatici e delle telecomunicazioni	1,5%	27.159
6	Esercenti delle vendite	2,7%	48.780	26	Operatori di catene di montaggio automatizzati	1,3%	24.003
7	Personale nei servizi di pulizia	2,4%	43.882	27	Fonditori, saldatori, lattonieri	1,3%	23.966
8	Tecnici in campo ingegneristico	2,4%	43.459	28	Tecnici dei rapporti con i mercati	1,3%	23.800
9	Professioni nei servizi personali	2,4%	43.284	29	Professioni nei servizi sanitari e sociali	1,3%	23.164
10	Addetti alle costruzioni	2,3%	41.098	30	Addetti all'assemblaggio	1,2%	21.403
11	Conducenti di veicoli	2,2%	39.863	31	Tecnici della gestione dei processi produttivi	1,2%	21.095
12	Meccanici, montatori, manutentori di macchine	2,0%	36.809	32	Fabbri ferri	1,2%	21.053
13	Professori di scuola primaria	1,9%	35.150	33	Medici	1,2%	20.881
14	Tecnici della distribuzione commerciale	1,9%	34.515	34	Operatori della cura estetica	1,1%	20.231
15	Addetti alle rifiniture delle costruzioni	1,9%	33.953	35	Installatori di apparecchiature elettriche	1,1%	19.967
16	Addetti ai servizi domestici	1,9%	33.946	36	Specialisti in scienze matematiche, informatiche	1,1%	19.873
17	Operatori della logistica	1,9%	33.900	37	Operai addetti a macchine automatiche e semi	1,1%	19.502
18	Specialisti delle scienze gestionali	1,9%	33.708	38	Professioni qualificate nei servizi di sicurezza	1,1%	19.420
19	Impiegati amministrativi nella logistica	1,8%	32.541	39	Ingegneri e professioni assimilate	1,0%	18.868
20	Tecnici delle attività finanziarie ed assicurative	1,7%	30.731	40	Impiegati addetti al controllo di documenti	1,0%	17.554

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati RFL e ICP ISTAT

Nel complesso si è osservato che non sussiste una correlazione lineare tra livello di routinarietà del lavoro e l'automazione dei processi di lavoro. Guardando ai profili classificati ad elevato livello di routinarietà, gli addetti nella ristorazione, gli addetti alle pulizie e ai servizi domestici, gli addetti alle costruzioni, gli operatori nella logistica svolgono sì delle attività molto ripetitive, ma (per ora) difficilmente robotizzabili per la mancanza di tecnologie in grado di replicarle su larga scala e per vincoli ambientali. Un ragionamento analogo può essere fatto, tra i profili a medio livello di routinarietà, per i conducenti di veicoli, gli agricoltori, le professioni in ambito sanitario e sociale, gli operatori dei trattamenti estetici.

Al contrario, nell'industria sono maggiormente esposti al rischio di sostituzione i conduttori di macchinari, gli addetti alle catene di montaggio, gli assemblatori che, non da oggi, sono insidiati da nuove tecnologie e modelli organizzativi *labour saving* a costo tendenzialmente decrescente e con minori vincoli esterni. Un'altra area di profili esposti a rischio di automazione è costituita da impiegati amministrativi, contabili, addetti al controllo documentale, quelli che una volta si chiamavano impiegati "di concetto" perché impegnati in attività moderatamente complesse e/o discrezionali (considerati nell'ICP come mediamente routinari). Ora queste mansioni sono insidiate dalle tecnologie di apprendimento automatico e dalla digitalizzazione degli archivi documentali a costi contenuti e con pochi ostacoli che ne impediscano l'introduzione.

Nel complesso, le conclusioni appaiono coerenti con le tendenze evolutive della struttura occupazionale del Piemonte che l'IRES e altri osservatori hanno realizzato in anni recenti. Anche qui, come in tutte le economie sviluppate, il processo di automazione del lavoro appare in atto, ma non nei termini distopici da alcuni preconizzati, ma piuttosto come un processo costante e inesorabile e, per questa ragione, almeno in parte governabile.

## 3. L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

### 3.1 STATO DI AVANZAMENTO FISICO E FINANZIARIO

Per quanto riguarda l'attuazione del POR FSE 2014-2020, occorre rilevare che i bandi attivati hanno sostanzialmente saturato la dotazione complessiva del Programma. Al 30 settembre 2022 le operazioni sostenute risultano complessivamente 6.144, per un importo complessivo di spesa certificato pari a oltre 707 milioni di euro.

Per un'analisi più articolata si fa riferimento ai dati presentati e approvati dal Comitato di Sorveglianza del Programma il 16 Novembre 2022.

Nel confronto con altri programmi regionali, il Piemonte risulta al 30 giugno 2022 la prima regione italiana per rapporto tra pagamenti e risorse programmate (99,4%) seguito dall'Emilia Romagna e, a distanza, dal Lazio e dalla Provincia Autonoma di Bolzano

**Tabella 3.1 – Avanzamento fisico e finanziario del programma per asse al 30 settembre 2022**

Asse	Descrizione Asse	Finanziamento totale a	N° Operazioni Approvate b	Impegni Ammessi c	Pagamenti beneficiario d	Spesa Controllata e	Spesa Certificata f	Avanzamento relativo del Programma		
								c/a	d/a	f/a
1	Occupazione	287.548.740	3.296	332.621.895	302.812.036	290.341.595	260.733.158	116%	105%	101%
2	Inclusione sociale e lotta alla povertà	302.186.470	1.168	265.643.585	242.558.211	228.533.659	209.036.482	88%	80%	76%
3	Istruzione e formazione	259.405.722	1.333	333.401.723	317.989.444	295.194.495	226.498.658	129%	123%	114%
4	Capacità istituzionale e amministrativa	450.688	259	953.097	448.951	42.688	42.688	211%	100%	9%
5	Assistenza tecnica	22.698.380	88	27.936.566	23.166.268	17.741.449	11.367.838	123%	102%	78%
<b>Totale complessivo</b>		<b>872.290.000</b>	<b>6.144</b>	<b>960.556.865</b>	<b>886.974.910</b>	<b>831.853.885</b>	<b>707.678.824</b>	<b>110%</b>	<b>102%</b>	<b>95%</b>

**Tabella 3.2 – Avanzamento del POR-FSE Piemonte al 30 giugno 2022, confronto con altre regioni italiane**

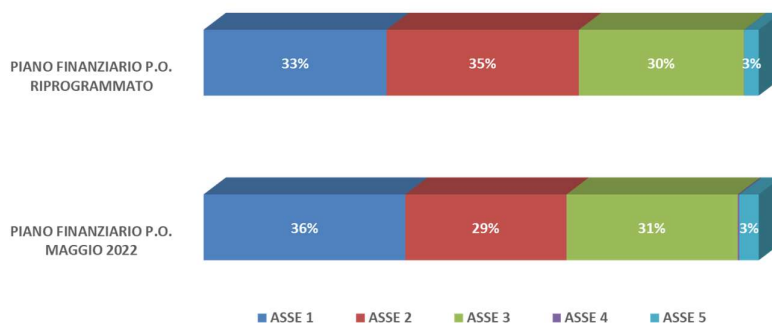
Programma Operativo	Risorse Programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
Emilia-Romagna	786,25	952,62	767,23	121,16%	97,58%
Friuli-Venezia Giulia	276,43	264,02	229,31	95,51%	82,96%
Lazio	902,53	958,31	796,45	106,18%	88,25%
Liguria	354,54	315,64	209,79	89,03%	59,17%
Lombardia	970,47	861,22	772,01	88,74%	79,55%

Marche	287,98	247,90	166,44	86,08%	57,79%
Umbria	237,53	145,64	115,64	61,31%	48,69%
Valle d'Aosta	52,62	51,16	42,49	97,22%	80,74%
Veneto	764,03	892,09	664,98	116,76%	87,04%
<b>Piemonte</b>	<b>872,29</b>	<b>962,11</b>	<b>866,68</b>	<b>110,30%</b>	<b>99,36%</b>
Toscana	746,39	680,52	592,00	91,17%	79,32%
Bolzano	128,42	173,84	113,44	135,36%	88,33%
Trento	126,44	113,52	99,49	89,78%	78,69%
TOTALE	6.505,94	6.618,57	5.435,95	101,73%	83,55%

### 3.2 RIMODULAZIONI

La rimodulazione più consistente del programma è stata indirizzata al supporto ad interventi di contrasto all'emergenza sanitaria. L'ultima rimodulazione, approvata con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022)4680 del 29.6.2022 e recepita dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 11 – 5322 dell'8 luglio 2022, si è collocata nel solco della riprogrammazione effettuata nel 2020, con la quale le risorse residue della politica di coesione europea – pari a 124 milioni di euro - sono state reindirizzate verso interventi in grado di assicurare un contributo fattivo al contrasto degli effetti della pandemia da Covid-19 e, nello specifico, al pagamento della CIG in deroga a favore di quasi 80.000 persone che hanno visto sospesa la propria attività lavorativa in conseguenza dei provvedimenti governativi adottati per garantire la sostenibilità del sistema sanitario (Asse 2, Pdl 9.iv). Con quest'ultima rimodulazione si sono assicurate all'Asse 2 le risorse aggiuntive richieste dall'attuazione degli interventi di contrasto alla crisi indotta dalla pandemia, riallocandole dagli altri Assi in relazione alle rispettive capacità di assorbimento, ai fini del perseguimento della massima efficienza per il Programma.

**Figura 3.1 – Distribuzione delle risorse nel POR-FSE a seguito dell'ultima rimodulazione di maggio 2022**



## 4. LA VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

### 4.1 GLI EFFETTI OCCUPAZIONALI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Tra le politiche pubbliche realizzate per favorire il reinserimento lavorativo di persone disoccupate le attività di formazione sono state storicamente realizzate con più frequenza. L'idea è che sia possibile favorire il re-inserimento lavorativo di persone disoccupate agendo dal lato delle competenze tecniche-specialistiche in loro possesso. In ultima analisi, con i programmi si coinvolgono persone che ricadono fondamentalmente nella cosiddetta "disoccupazione strutturale", identificata in letteratura come esito del mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro sulla base della discrasia tra le abilità in capo alle persone e quelle ricercate dal mercato. È, quindi, tramite l'investimento in formazione che si intende fornire alle persone disoccupate la possibilità di apprendere nuovi saperi con l'obiettivo di favorire l'approdo verso il mercato del lavoro.

Tra gli interventi formativi realizzati in Piemonte grande importanza assumono i corsi di formazione professionale finanziati con risorse FSE. Essi rappresentano, per varietà e capillarità degli interventi realizzati sul territorio, una grande opportunità per l'accrescimento delle competenze dei partecipanti. IRES Piemonte ha posto, con una serie di rapporti di ricerca (si vedano i riferimenti in bibliografia), attenzione alla valutazione degli esiti occupazionali dei corsi di formazione professionale per persone disoccupate realizzati nell'ambito della direttiva Mercato del Lavoro (MdL) in Piemonte.

I metodi utilizzati, di stampo quantitativo, hanno approfondito i seguenti temi:

- Stima dell'impatto occupazionale della formazione;
- Indicazioni di costo-efficacia;
- Prime analisi costi-benefici;
- Approfondimento sul tema della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione, e del ruolo della formazione per tali *target* di persone.

In seguito sono presentati in modo sintetico i principali risultati ottenuti, con attenzione alla discussione dei risultati chiave, gli insegnamenti, i problemi aperti e le indicazioni di policy che gli approfondimenti hanno suggerito.

#### Stime dell'effetto occupazionale della formazione

Per attribuire a una causa (la partecipazione ai corsi di formazione) un esito (es. l'aver trovato lavoro grazie alle competenze maturate) è necessario ipotizzare un nesso di causalità, cioè di causa-effetto, tra la partecipazione alle azioni di politica attiva e la performance lavorativa seguente. Evidentemente, nel richiamare nessi di causalità (e non semplici correlazioni) chi svolge la ricerca si assume l'onere di supporre che la stima degli effetti sia basata su assunzioni empiriche robuste e credibili, capaci in particolare di escludere che altri fattori influenti sulla variabile obiettivo di interesse (l'occupazione di un soggetto in questo caso) abbiano ripercussioni dirette.

Dal punto di vista teorico, per valutare l'impatto della partecipazione ai corsi di formazione occorrerebbe confrontare una situazione osservata (lo stato occupazionale dei partecipanti) con

una situazione non osservata né osservabile, che è la condizione occupazionale degli stessi nel caso in cui non avessero preso parte all'iniziativa (situazione controfattuale). I metodi statistici hanno negli ultimi decenni fornito alcuni strumenti che possono essere utilizzati per stimare, sulla base di ipotesi, l'impatto dei programmi pubblici ricostruendo stime credibili della situazione controfattuale.

In una serie di report di IRES Piemonte riferiti a diverse coorti di partecipanti ai corsi di formazione professionale, qualificati nell'anno solare 2015 (Benati et al., 2018), anno 2016 (Donato et al., 2019), anno 2017 (Poy et. al, 2021) e anno 2018 (Poy, 2021), al fine di ottenere stime dell'impatto occupazionale della formazione professionale sono stati utilizzati metodi di stampo controfattuale nella tecnica dell'abbinamento statistico. L'idea è quella di identificare un "gruppo di controllo" costituito da persone disoccupate molto simili, per una serie vasta di caratteristiche osservabili, al gruppo di persone "trattate" dagli interventi formativi. A tal fine, il sottoinsieme di persone oggetto della valutazione è stato composto da quelle iscritte presso i locali centri per l'impiego, al fine di selezionare persone plausibilmente attive nella ricerca del lavoro e ugualmente inserite nei canali dei servizi al lavoro. Quindi, sono state considerate una lunga serie di caratteristiche che richiamano aspetti socio-anagrafici (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, provincia di residenza), storia lavorativa (stato occupazionale nei 18 mesi precedenti, qualifica contrattuale più alta raggiunta, settore del contratto più lungo, tipologia contrattuale più utilizzata), peculiarità dello stato di disoccupazione (data della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro, oltre a una variabile che identifica le persone inoccupate), l'aver negli ultimi anni già frequentato corsi di formazione pubblica.

Tramite tecniche di abbinamento statistico si selezionano, infine, a partire dal numero ampio di persone iscritte ai Centri per l'Impiego non aventi svolto attività di formazione pubblica, persone molto simili ai partecipanti ai percorsi formativi aventi caratteristiche sopraccitate analoghe. Si ha, quindi, la possibilità di paragonare due gruppi di persone costituiti da persone molto simili, dove un gruppo ha preso parte alla formazione, l'altro no. Assumendo che non permangano caratteristiche oltre a quelle rese comparabili che sistematicamente differenziano il gruppo dei trattati da quello di controllo è possibile stimare l'impatto della formazione professionale come differenza nel tasso di occupazione osservata nei due gruppi.

Il risultato principale degli studi è che la formazione professionale serve. Nell'ambito di tutte le coorti di partecipanti presi in esame si stima un impatto occupazionale positivo e crescente con il trascorrere del tempo dal termine dei corsi (a suggerire che serve qualche tempo prima che i benefici possano dispiegarsi appieno). A 18 mesi dal termine della formazione, per la coorte di partecipanti qualificati nel 2015 si stima un effetto occupazionale pari a 13,0 punti percentuali sul tasso di occupazione (con un livello del tasso di occupazione pari al 61,0% nel gruppo dei trattati rispetto al valore di 48% nel gruppo di controllo). La stima a 18 mesi è in media di 7,7 punti percentuali tra le persone qualificate nel 2016, di 8,9 punti percentuali tra gli utenti della formazione qualificati nel 2017, e di 11 punti percentuali per i qualificati nel 2018.

La comparazione della stima degli effetti tra coorti di partecipanti diverse va realizzata con cautela. Infatti, le difformità talvolta osservate con riferimento a diversi collettivi possono essere dovute a diversi fattori, tra i quali le caratteristiche delle persone incluse nei collettivi di analisi. Ma non solo, anche il tipo di congiuntura nel mercato del lavoro, diverso tra anni diversi, gioca un ruolo - favorevole o sfavorevole - capace di influire sulle stime d'impatto. Il messaggio principale suggerito

dagli studi condotti è quindi altro, cioè che la formazione professionale per persone disoccupate è utile, il vantaggio stimato è sostanziale<sup>23</sup>.

Sono stati presi in esame gli investimenti (per omogeneità lessicale rispetto alla letteratura in questo ambito è utilizzato in seguito il meno appropriato termine "costi") riconosciuti per la realizzazione dei corsi, i quali possono essere messi in relazione con la stima del numero di persone occupate "aggiuntive" che, cioè, sulla base delle stime prodotte, è plausibile ipotizzare non sarebbero risultate occupate senza formazione. Il semplice rapporto tra i costi e l'occupazione aggiuntiva favorita dalla formazione restituisce un'idea circa il ritorno dell'investimento tramite indicazioni di costo-efficacia. In media, si stima per le persone qualificate nel 2015 il costo di 1 posto di lavoro favorito dalla formazione (esistente a 18 mesi dal termine del corso) in circa 40 mila euro; lo stesso indicatore è di circa 70 mila euro in considerazione delle persone qualificate nel 2016, di circa 60 mila euro per quelle che hanno ottenuto la qualifica nel 2017 e di 50 mila euro per quelle qualificate nel 2018.

Tali statistiche sottolineano l'esborso economico compiuto in funzione dei risultati occupazionali raggiunti. Le evidenze segnalano come un investimento stimato nell'intervallo tra i 40 e i 70 mila euro (stime riferite alle coorti di utenti della formazione qualificate tra il 2015 e il 2017) in formazione professionale possa servire a favorire 1 posto di lavoro che altrimenti non sarebbe stato osservato. Per ovvie ragioni, tali statistiche offrono solo una visione parziale del ritorno dall'accrescimento delle competenze delle persone formate, guardando al lato dei costi sostenuti, e vanno lette in tal senso. Ancor più ampie analisi, attualmente in corso, intendono considerare e quantificare anche i benefici di vario tipo (es. maggiori redditi da lavoro, gettito fiscale da imposte, risparmi da contenimento spesa pubblica, altri benefici intangibili e personali) associati all'incremento delle *chance* occupazionali delle persone e la loro rimessa in gioco<sup>24</sup>. Prime analisi di stampo costi-benefici hanno riguardato la coorte dei qualificati nel 2015 per i quali è stato possibile stimare l'effetto occupazionale della formazione professionale anche nel lungo periodo (fino a 6 anni dopo l'inizio dell'attività). Associando a ogni persona dati medi di popolazione (da indagine SHIW, Banca d'Italia) relativamente al reddito da lavoro conseguito e all'ammontare di imposte e contributi versati le analisi suggeriscono che, a seconda delle ipotesi (per maggiori informazioni si veda Poy et al., 2021), sia possibile che l'investimento per la realizzazione dei percorsi formativi (il costo) si "ripaghi" in un intervallo di tempo tra i 4 e i 6 anni (sulla base di diverse ipotesi) con i redditi da lavoro e le imposte e contributi versati, i quali rappresentano i principali benefici di stampo economico generati.

## Effetti differenziati

Si è fatto riferimento in precedenza a effetti medi, relativi all'intero campione di stima. Per valutare se l'impatto della formazione è differenziato sulla base di alcune caratteristiche dei destinatari, si è altresì condotto alcuni affondi di ricerca in cui sono considerate variabili socio-anagrafiche e/o di

---

<sup>23</sup> I risultati sono riferiti a corsi diversi da quelli per Operatori Socio Sanitari (OSS), per i quali si registrano tassi di occupazione a 18 mesi del termine del corso molto elevati (dell'80% circa) e che meno si prestano all'approccio statistico adottato. In questo caso la stima d'impatto è di 48 punti circa a 18 mesi (Benati et al., 2018).

<sup>24</sup> L'indagine costi-benefici, attualmente in corso presso il gruppo di ricerca di IRES Piemonte, in considerazione di tali elementi proverà a muovere passi conoscitivi dal bilanciamento più compiuto tra le poste in esame nel segnalare in quanti anni l'investimento è plausibilmente ripagato.



storia lavorativa delle persone qualificate, così come alcune caratteristiche dei corsi. L'effetto della formazione professionale è più ampio in alcuni casi rispetto ad altri?

A parità di altre condizioni, i report valutativi realizzati nelle diverse annualità suggeriscono in genere che:

- l'effetto della formazione è positivo ma relativamente minore per le persone provenienti da periodi di disoccupazione più lunghi (da 2 anni e più) oppure in cerca di prima occupazione (inoccupati);
- i corsi più lunghi (di 800 ore e più) sono quelli in cui si stimano effetti occupazionali relativamente più elevati per i partecipanti;
- si stimano effetti occupazionali maggiori per i corsi che dotano di competenze che trovano applicazione in settori quali la meccanica, macchinari e impiantistica – in particolare – oppure i corsi che dotano di abilità applicabili a più settori economici in modo trasversale. Viceversa, si rilevano effetti più bassi per corsi nell'ambito dei servizi turistici (per i quali in alcune annualità prese in esame non si rilevano effetti positivi) oppure nei servizi informatici e avanzati.

I risultati suggeriscono alcune evidenze che permettono alcune riflessioni di tipo speculativo. Il primo tema sono "le fragilità" dei destinatari delle azioni di formazione. Questo è il caso, ad esempio, delle persone disoccupate di più lungo corso (2 anni e più) nonché del caso degli inoccupati (in cerca di prima occupazione). Tali target sono i più deboli dell'utenza intercettata. In Aimo et al. (2020) si è discusso del tema della lunga disoccupazione mostrando l'ampia quota di persone che versano in tale fattispecie specie in Piemonte rispetto ad altre regioni comparabili. Dal punto di vista delle caratteristiche individuali, le persone disoccupate da 2 anni e più che partecipano ai corsi di formazione professionale vedono una cospicua quota di persone relativamente giovani, che dopo esser uscite dai radar del mercato del lavoro si iscrivono ai percorsi formativi pubblici (alcuni di essi potrebbero essere giovani Neet). Come noto da molteplici ricerche in ambito sociologico e della psicologia del lavoro, l'essere ai margini del mercato del lavoro da più tempo è in generale in relazione con crescenti effetti negativi lungo svariate dimensioni personali, che richiamano le motivazioni e l'atteggiamento verso il lavoro, le soft skills, ma anche il depauperamento e/o l'obsolescenza di competenze dei quali le persone erano in possesso. Ugualmente, la prima transizione verso il mercato del lavoro (le persone in cerca di prima occupazione) per altri versi rappresenta un momento particolarmente delicato per le persone che frequentano i corsi pubblici di formazione professionale per agevolare l'inserimento lavorativo.

La valutazione d'impatto ha suggerito effetti positivi ma più bassi per i disoccupati di lungo periodo (2 anni e più) e per le persone inoccupate, risultato che suggerisce l'importanza di favorire una crescente personalizzazione degli interventi, incoraggiando l'esame scrupoloso delle fragilità più ampie degli utenti con strumenti dedicati ed eventualmente con servizi al lavoro potenziati e sempre più integrati per una rimessa in gioco piena delle persone. Esempi di questo tipo discussi in Aimo et al. (2020) sono programmi che introducono, con varie misure e intensità (in combinazione con altri strumenti), importanti elementi di formazione su competenze trasversali (soft skill) e sviluppo-disegno della proposta professionale in modo ampio con il coinvolgimento delle aziende.

Tra i risultati delle valutazioni d'impatto, si notano stime generalmente più elevate per i partecipanti dei percorsi formativi più lunghi, configurati cioè su corsi di più ampio approfondimento delle competenze. Per quanto tale risultato si rilevi in modo ricorrente nelle analisi svolte, l'effetto di corsi di più breve durata è comunque sempre generalmente positivo, e in modo robusto.

Infine, altro risultato ricorrente rilevato è l'efficacia più alta della formazione professionale per i corsi che trasferiscono competenze spendibili nel settore della meccanica, oppure quelli che forniscono abilità applicabili in più settori in modo trasversale. Il risultato può essere letto chiamando in causa il lato della domanda di lavoro. Se, infatti, con la formazione si intende insistere sull'accrescimento delle competenze (lato dell'offerta di lavoro, che si vuole riqualificare), dall'altro il tema è l'"assorbimento" della forza lavoro e la reazione della domanda di lavoro nell'attingere dal bacino di persone disoccupate formate. Non appare casuale che per le persone qualificate in corsi affini all'ambito della meccanica, macchinari e impiantistica siano stimati effetti occupazionali più elevati. Significa, in tutta probabilità, che imprese dell'ambito sono riuscite a trovare le competenze richieste in persone disoccupate formate, specie in un settore quale quello della meccanica in forte espansione negli ultimi anni.

Il tema è la "connessione" tra il sistema formativo e il lato della domanda di lavoro, leva fondamentale dalla cui calibrazione molto dipende circa l'efficacia degli interventi. Invero, il tema suggerito dalle evidenze può essere inteso in senso più ampio, e richiama la configurazione di percorsi formativi che tengano conto di preferenze, richieste, aspettative, di tutti gli attori in gioco (persone disoccupate e potenziali datori di lavoro). La formula della triangolazione nella co-progettazione di percorsi formativi tra agenzie formative-lavoratore-datore di lavoro è una delle prassi più promettenti nell'ambito delle politiche attive del lavoro correnti da considerare.

## Indicazioni di policy

Gli studi di valutazione degli effetti della formazione pubblica per persone disoccupate finanziata con risorse FSE (direttiva MdL) hanno permesso di sottolineare alcuni temi chiave sull'importanza della misura di politica del lavoro realizzata in Piemonte. Il primo risultato è che la formazione professionale è utile per le persone disoccupate, favorisce cioè l'occupabilità dei partecipanti, per valori tra i 7,7 e i 13,0 punti percentuali a 18 mesi dal termine del corso (per le coorti di persone qualificate nel 2015, 2016, 2017 e 2018). Gli effetti occupazionali sono significativi e robusti dal punto di vista empirico, dimensionalmente in linea con quanto riscontrato nella letteratura empirica sull'esito di politiche del lavoro analoghe.

A fronte di risultati generalmente positivi in media, i risultati distinti per alcune caratteristiche socio-anagrafiche e/o di storia lavorativa delle persone qualificate, nonché per alcune caratteristiche dei corsi, consentono almeno due tipi di indicazioni di policy. La prima è l'attenzione alle fragilità. L'efficacia dei corsi pubblici di formazione professionale è positiva ma in genere meno ampia per le persone disoccupate di lungo corso (2 anni e più) e per le persone inoccupate.. Ciò suggerisce l'importanza della personalizzazione degli interventi (*tailor-made*) in considerazione di una presa in carico piena delle persone, delle fragilità delle quali potrebbero essere portatrici con azioni di accompagnamento e supporto ampie, integrando misure diverse.

Altro tema cruciale è la relazione tra attori dei percorsi formativi, tutti portatori di interessi legittimi. I risultati valutativi, che segnalano effetti occupazionali più ampi per le persone qualificate in corsi affini ad alcuni settori rispetto ad altri, suggeriscono come il lato della domanda giochi un ruolo cruciale. Il risultato va letto in un'ottica ampia. Vere sfide nell'organizzazione delle politiche formative (e del lavoro, in generale) del futuro saranno favorire per quanto possibile una fattiva, credibile e rapida triangolazione tra legittime istanze di agenzie formative ed enti finanziatori da un lato, offerta di lavoro (esigenze ed aspettative di persone e loro famiglie) e domanda di lavoro dall'altro (richieste di competenze e figure professionali).

Una triangolazione tra le diverse istanze contribuisce a modellare le attività formative secondo le specificità territoriali e settoriali. A questo proposito ci si domanda se alla base dei limitati effetti occupazionali dei corsi in alcuni settori, possa nascondersi una difficoltà del sistema formativo a rispondere a fabbisogni professionali variegati e specifici, in continua trasformazione per inseguire e adattarsi ai cambiamenti tecnologici e competitivi del mondo produttivo. Le future analisi valutative potrebbero rivolgersi ad indagare come i diversi attori del sistema formativo, ivi comprese le imprese viste come luoghi di apprendimento e sviluppo di competenze, si relazionano, per sollecitare un confronto su quali strumenti e metodi vengono adottati per avvicinare reciprocamente il mondo produttivo e quello della formazione. Gli effetti della pandemia potrebbero richiedere una tempestiva riflessione su questi aspetti di coordinamento, flusso conoscitivo e metodi di rilevazione all'interno del sistema formativo-produttivo.

## 4.2 IL SISTEMA REGIONALE DI ORIENTAMENTO

Il Sistema regionale di orientamento, coordina e realizza interventi di orientamento scolastico e professionale sul territorio piemontese. Le azioni previste nel sistema regionale promuovono iniziative a contrasto della dispersione scolastica, da perseguire attraverso la diffusione e la diversificazione di interventi di prossimità in grado di agire attivamente e preventivamente verso gli adolescenti e i più giovani, le famiglie e gli operatori. La finalità è sostenere gli adolescenti e i giovani a proseguire o riprendere il proprio percorso di studi e, in generale, a orientarsi nelle fasi di transizione tra i sistemi (istruzione-lavoro).

Il sistema ha come obiettivo la riduzione del fallimento precoce e della dispersione scolastica e formativa. Più in dettaglio, le azioni mirano alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce, alla promozione della parità di accesso all'istruzione che consenta di riprendere percorsi di istruzione (compresi i percorsi IP eFP), al sostegno ai giovani per ampliare le occasioni di conoscenza del mondo del lavoro e, in prospettiva, al loro inserimento nel mercato del lavoro.

La Regione Piemonte avvia il primo triennio di programmazione (2016-2019) per l'orientamento a regia regionale a fine 2016 con atto di indirizzo sulle *'Azioni di orientamento finalizzate al successo formativo e all'occupabilità'* (D.G.R. n.32-2399 del 9/11/2015). L'iniziativa è finanziata con 4.5 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo e si rivolge ai giovani tra i 12 e i 22 anni che frequentano istituti scolastici o enti di formazione professionale, in cerca di lavoro oppure in dispersione scolastica. Ad aprile 2019, la Regione Piemonte approva il secondo triennio di programmazione del sistema a regia regionale tramite l'atto di indirizzo sul *'Sistema regionale di interventi per l'orientamento a supporto delle scelte e delle transizioni'* relativo al periodo 2019-2022 (D.G.R. n.21-8805 del 10/04/2019). L'iniziativa è finanziata con 7.4 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo e si rivolge ai giovani tra gli 11 e i 22 anni che frequentano istituti scolastici o enti di formazione professionale, in cerca di lavoro oppure in dispersione scolastica, alle loro famiglie e agli operatori del Sistema regionale di orientamento.

Le azioni del sistema regionale fanno capo a tre macro Misure:

- Misura 1 – Azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza (intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP);

- Misura 2 – Azioni di sistema a regia regionale per lo sviluppo di competenze, metodologie e strumenti per il personale orientatore e tutti gli attori coinvolti nelle attività;
- Misura 3 – Azioni di sistema per il passaggio e il raccordo tra Istituti professionali (IP) e percorsi di Istruzione e Formazione professionale a titolarità regionale (IeFP) e viceversa.

Ciascuna Misura è articolata in specifiche azioni come riportato in Tabella 1.

**Tabella 4.1 Misure e azioni del sistema regionale di orientamento**

<b>Misura 1</b>	Azione 1 "Azioni di orientamento a finalità educativa, informativa, formativa, di accompagnamento e consulenza rivolte a adolescenti, giovani e famiglie"	Azioni di orientamento a supporto di giovani e famiglie, in particolare nei percorsi di scelta e transizione tra i sistemi (scuola secondaria 1° e 2° grado, formazione professionale, università, mercato del lavoro) e nei momenti di riprogettazione
	Azione 2 "Supporto alla gestione e animazione territoriale"	Azioni gestionali di analisi, ideazione, progettazione, pianificazione, coordinamento, monitoraggio a supporto degli interventi rivolti all'utenza e di animazione territoriale/partecipazione ad eventi.
<b>Misura 2</b>	Azione 1 "Supporto alle competenze di coloro che operano nel Sistema regionale di orientamento"	Azioni formative dirette a orientatori, insegnanti, operatori in rete locale a qualificazione del Sistema regionale di orientamento.
	Azione 2 "Sviluppo di metodologie, strumenti e strategie innovative per la comunicazione e la valorizzazione del sistema regionale e delle pratiche in tema di orientamento"	Azioni finalizzate all'aggiornamento e diffusione delle linee guida regionali in materia di orientamento e supporto alla sistematizzazione e valorizzazione del sistema di orientamento regionale e dei servizi dedicati ai ragazzi, con particolare riferimento alla realizzazione del KIT strumenti di orientamento e carta dei servizi, di report di monitoraggio, e follow up, della mappatura degli sportelli OOP
<b>Misura 3</b>	Azione 1 "Formulazione di indicazioni metodologiche e organizzative per la predisposizione delle Linee Guida regionali sui passaggi tra i percorsi di IP e di IeFP e viceversa"	Azioni sperimentali in modalità anche laboratoriale a rafforzamento dell'efficacia delle azioni di supporto ai passaggi tra percorsi degli istituti professionali (IP) e del sistema IeFP e del raccordo tra offerta formativa regionale e offerta sussidiaria correlata al rilascio delle qualifiche
	Azione 2 "Azioni formative e di accompagnamento"	

Fonte: D.G.R. n.21-8805 del 10/04/2019 integrata con D.G.R n.3-31 18 del 23/04/2021

Gli interventi previsti nella Misura 1 (intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP) offrono servizi di accoglienza e colloqui individuali (anche tramite, sportelli informativi) e attività di

gruppo negli istituti scolastici, con l'obiettivo di aiutare gli adolescenti e i giovani a proseguire o riprendere il proprio percorso di studi e, in generale, a orientarsi nelle fasi di transizione tra i sistemi.

Durante la prima fase dell'emergenza sanitaria, primavera 2020, l'intervento OOP ha attivato i servizi a distanza, sia individuali che di gruppo (D.D. n. 127 del 3 aprile 2020 e s.m.i.) e, a partire da giugno 2020, ripresa la possibilità di effettuare alcune attività in presenza, ha offerto una modalità mista, in presenza o a distanza, a seconda della funzionalità nell'erogazione del servizio.

Nel 2021, a seguito della procedura di affidamento del servizio di realizzazione e gestione delle azioni di sistema a regia regionale a supporto degli interventi di orientamento alle scelte e alle transizioni (DD 396/A1500A/2020) è stata avviata la Misura 2, centrata sullo sviluppo e qualificazione di un vero e proprio sistema regionale di orientamento permanente<sup>25</sup>. Le attività dell'Azione 1 della Misura 2 hanno previsto una rilevazione dei fabbisogni formativi, per fotografare le competenze di chi si occupa di orientamento in Piemonte e indagare il bisogno formativo<sup>26</sup> e, a seguire, l'attivazione di un corso di alta formazione dedicato alle "Competenze e alla co-progettazione territoriale per l'orientamento". Le attività previste nell'Azione 2 della Misura 2 fanno, invece, riferimento ad azioni di ricerca, sviluppo e assistenza tecnica.

Con la Misura 3, rivolta ad azioni di sistema per il monitoraggio e il raccordo tra IP e leFP si propone di aumentare l'efficacia del sistema regionale di orientamento nel raccordo tra offerta formativa e offerta sussidiaria per il rilascio delle qualifiche, in particolare attraverso azioni sperimentali, in modalità anche di laboratorio, per rafforzare l'efficacia di azioni di supporto ai passaggi tra i percorsi dell'istruzione professionale e quelli dell'istruzione e formazione professionale e viceversa, in coerenza con l'evoluzione più recente del quadro normativo e dei conseguenti accordi sottoscritti a livello nazionale e regionale. La Misura 3 prevede 2 azioni<sup>27</sup>, la prima è un'azione di sistema, la seconda è relativa a forme di accompagnamento dei docenti attraverso attività formative, con una dotazione finanziaria pari a € 200.000. Nel luglio del 2021 è stato nominato il soggetto attuatore/affidatario dei servizi<sup>28</sup>, previsti in avvio nel 2022.

Nel seguito del capitolo l'attenzione è rivolta a struttura, attuazione e principali apprendimenti valutativi riferiti alla Misura 1, Azioni di orientamento, accompagnamento e consulenza (intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte – OOP) e alla Misura 2, Azioni di sistema a regia regionale per lo sviluppo di competenze.

---

<sup>25</sup> La procedura per l'affidamento è stata aggiudicata all'A.T.I.: CIOFS - FP PIEMONTE – CNOS FAP REGIONE PIEMONTE - ENAIP PIEMONTE - O.R.SO. Società Cooperativa Sociale - CENTRO STUDI PLURIVERSUM S.r.l. - UNIVERSITA' CATTOLICA DEL SACRO CUORE

<sup>26</sup> Analisi dei fabbisogni formativi della Regione Piemonte, a cura dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>27</sup> Nel 2021 è stato emanato l'atto di indirizzo (D.G.R n.3-3118 del 23/04/2021) che modifica l'atto D.G.R. 21-8805 del 18/04/2019, introducendo, per la Misura 3, due azioni nell'"Oggetto delle Politiche" (modifica par. 3) anziché una come da precedente atto, a parità di dotazione finanziaria (par. 6). Inoltre, l'atto demanda alla Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro la pubblicazione dell'Avviso per l'individuazione del soggetto attuatore (DD 210/A1500A/2021).

<sup>28</sup> DD 427/A1500A/2021 del 27/07/2021. Il servizio è stato affidato all'Associazione Temporanea di Scopo con capofila CNOS-FAP, costituita da Enaip Piemonte, CIOFS-FP Piemonte, Associazione scuole tecniche San Carlo, IIS Artom, IIS Gae Aulenti, IIS Cigna-Baruffa-Garelli, IIS Ferrari.

## La struttura dell'intervento Obiettivo orientamento Piemonte

La prima azione della Misura 1 promuove interventi di orientamento a finalità informativa, formativa, di accompagnamento e di consulenza, rivolti ad adolescenti e giovani con età compresa tra 11 e 22 anni e alle loro famiglie.

Nell'ottica di una piena declinazione del concetto di orientamento permanente, è stata diversificata l'offerta delle singole azioni in base alle esigenze orientative e, al contempo, articolata per rendere disponibili percorsi strutturati in funzione di macro-obiettivi orientativi:

- educazione alla scelta;
- riprogettazione del percorso e tutoraggio individuale;
- sviluppo di competenze orientative;
- orientamento alla professionalità.

Le attività di orientamento, previste nella prima azione della Misura 1, sono articolate in tre funzioni orientative, rivolte ad individui o gruppi:

- **informativa:** comprende le attività di informazione per favorire una scelta consapevole al termine del primo e secondo ciclo. A queste si affiancano percorsi personalizzati di ri-motivazione e di eventuale ri-orientamento della progettualità individuale;
- **formazione e accompagnamento a specifiche esperienze di transizione:** attività di approfondimento dei bisogni orientativi del giovane, nell'ambito di un più stretto collegamento tra scuola, formazione e mondo del lavoro;
- **consulenza orientativa:** azioni rivolte ai giovani che frequentano o che hanno interrotto/terminato la frequenza nel sistema dell'istruzione, della formazione e dell'apprendistato.

**Tabella 4.2 Articolazione delle azioni per funzione, attività e tipo, Misura 1, Azione 1**

Funzione	Attività	Tipo	
		Individuale	Di gruppo
Informativa	Sportello informativo	x	
	Colloqui intervista	x	
	Seminari e/o incontri orientativi - giovani		x
	Seminari e/o incontri orientativi - famiglie		x
Formazione e accompagnamento a specifiche esperienze di transizione	Percorsi integrati di educazione alla scelta		x
	Percorsi di orientamento alla professionalità		x
	Tutoraggio individuale	x	
Consulenza orientativa	Bilancio motivazionale attitudinale	x	
	Colloqui orientativi	x	

Fonte: Regione Piemonte

Le azioni della Misura 1 (intervento OOP) si inseriscono nel quadro di una *governance* multilivello: a livello istituzionale opera la cabina di regia e monitoraggio, che assicura la programmazione e la gestione unitaria degli interventi, composta da: Regione, Città Metropolitana di Torino (CMTO), Ufficio Scolastico Regionale (USR-MI) e Agenzia Piemonte Lavoro (APL)-Centri per l'Impiego (CPI). Il compito della cabina di regia è dettagliare la pianificazione e l'organizzazione di servizi e percorsi di orientamento - affidati<sup>29</sup> e avviati nel 2019 - ai territori regionali nel periodo 2019/2022 e di promuovere lo sviluppo dell'impostazione delle *équipe territoriali*, innovazione introdotta nel nuovo triennio di Obiettivo Orientamento Piemonte.

Le 31 *équipe territoriali* coinvolgono non solo gli operatori degli enti accreditati che operano per Regione Piemonte, ma anche tutti gli altri attori del territorio, in una logica di co-progettazione e interconnessione per ottimizzare le opportunità attive sul territorio e renderle disponibili, maggiormente connesse e identificabili da adolescenti e giovani.

La ripartizione organizzativa, a livello territoriale, è suddivisa nelle seguenti aree di intervento:

- Astigiano e Alessandrino (Sud Est);
- Città metropolitana di Torino (CMTO);
- Cuneese (CN);
- Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano Cusio Ossola (Nord Est).

In ciascuna area è individuato un Raggruppamento temporaneo (R.T.), per l'attuazione dei servizi. I R.T. sono composti da due tipi di operatori accreditati per l'orientamento: Enti con finalità statutaria di orientamento professionale<sup>30</sup> e Agenzie Formative<sup>31</sup>. Per la programmazione dell'erogazione integrata delle azioni di orientamento i R.T. fanno riferimento a reti territoriali, definite attraverso Partenariati<sup>32</sup> nel cui ambito sia incentivato un ruolo più attivo delle istituzioni scolastiche attraverso l'insediamento di sportelli territoriali a supporto/facilitazione dell'efficacia delle azioni di orientamento.

## Risorse e destinatari

La premessa alla definizione del sistema regionale di orientamento è che l'orientamento debba contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nell'ambito della Strategia 'Europa 2020', con particolare riferimento al pilastro della 'crescita inclusiva', di riduzione del tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%. In sinergia con la strategia di intervento del POR FSE Piemonte 2014-2020<sup>33</sup>, ed in coerenza con quanto previsto dall'Asse 3 *Istruzione, Priorità di*

---

<sup>29</sup> Affidati con D.D. 19 settembre 2019, n. 1294 da Regione Piemonte e con D.D. n.85-10063 del 8 ottobre 2019 di CMTO e previsti nelle Linee Guida Regionali approvate con D.D. 9 luglio 2019, n. 963 e s.m.i. (Allegato B).

<sup>30</sup>Art. 5 L.R. n. 63 del 13/04/1995

<sup>31</sup>Art. 11 lettere a) b) c) della L.R. n. 63 del 13/04/1995, inclusa Città Studi S.p.A.

<sup>32</sup>I Partenariati sono composti, oltre che da ulteriori soggetti appartenenti alle categorie degli operatori accreditati, da uno o più soggetti riferiti a: Comuni ed altri Enti Locali, Istituzioni scolastiche dell'Istruzione secondaria di primo e secondo grado, Centri per l'Impiego (Cpi) e Operatori accreditati per i Servizi al lavoro, Servizi socio e/o socioassistenziali, Associazioni di volontariato che operano nell'ambito educativo/formativo e nel recupero della dispersione, Associazioni imprenditoriali, Sindacali e Fondazioni bancarie che operano con iniziative sull'orientamento nelle specifiche aree territoriali.

<sup>33</sup>Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" C(2014)9914, recepito con D.G.R. n. 57-868 del 29/12/2014

investimento 10.i, Obiettivo specifico n.10, Azione 1, sono state individuate azioni di orientamento, continuità e sostegno alle scelte formative per gli adolescenti e i giovani piemontesi.

La Regione ha quindi stabilito che i giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio) siano il target prioritario di intervento e che vi sia un risultato atteso per il loro coinvolgimento pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Il primo triennio di programmazione (2016-2019) è stato finanziato con 4.5 milioni di euro provenienti dal Fondo Sociale Europeo.

Nel primo triennio l'intervento strutturale Obiettivo Orientamento Piemonte ha realizzato nel complesso quasi 20.700 azioni e coinvolto 166.500 partecipanti. Se si contano i partecipanti una sola volta - ciascun ragazzo o ragazza può aver partecipato a più azioni - le azioni regionali di orientamento hanno raggiunto nel triennio 131.800 residenti.

**Tabella 4.3 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti, 2016/17-2018/19**

Triennio 2016/17, 2017/18, 2018/19	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta			
		Tipo*	N	12-15 anni	16-22 anni	Totale	% 12-15 anni
Funzione informativa	Colloqui Intervista	I	9.597	4.326	5.271	9.597	45,1
	Seminari/Incontri	C	3.966	56.077	12.104	68.181	82,2
	Totale		13.563	60.403	17.375	77.778	77,1
Funzione accompagna- mento a specifiche esperienze di transizione	Tutoraggio formativo individuale	I	275	59	216	275	21,5
	Percorsi di orientamento alla professionalità	C	952	2.465	12.492	14.957	16,5
	Percorsi integrati di educazione alla scelta	C	3.974	68.528	3.065	71.593	95,7
	Totale		5.201	71.052	15.773	86.825	81,8
Consulenza orientativa	Colloqui orientativi	I	1.742	421	1.321	1.742	24,2
	Bilancio motivazionale attitudinale	I	190	10	180	190	5,3
	Totale		1.932	431	1.501	1.932	22,3
Totale Obiettivo Orientamento Piemonte				20.696	34.649	166.535	79,2

Nota\*: I – Azione individuale; C – Azione collettiva

Fonte: Regione Piemonte

Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, l'intervento regionale OOP è riuscito a raggiungere il 29,3% degli adolescenti 12-15enni piemontesi. Il tasso è risultato più elevato nell'area intervento di Cuneo dove sfiora il 40%, raggiunge il 32% nelle aree di Asti-Alessandria e Novara-Vercelli-Biella-VCO, mentre risulta più contenuto nella Città Metropolitana di Torino, con il 25%. Da



ricordare, in questo contesto, che l'intervento regionale si è affiancato nell'area metropolitana ad una storica attività di orientamento presente, durante il primo triennio, nel Comune di Torino.

Per i giovani 16-22enni le azioni di orientamento hanno coperto il 4,1%. La quota di popolazione raggiunta è più alta nei territori di Asti-Alessandria e Novara-Vercelli-Biella-VCO dove si registra il 6,3%, valore doppio rispetto a quello che si osserva nell'area della provincia di Cuneo e della Città metropolitana (rispettivamente al 3,3% e al 3%).

Rispetto all'obiettivo specifico della priorità adolescenti – almeno il 70% delle azioni dedicate agli adolescenti – l'intervento ha centrato l'obiettivo: nel triennio, ogni 100 partecipanti alle azioni di orientamento 79,2% sono adolescenti tra i 12-15 anni e il 20,8% sono giovani 16-22enni.

Nelle aree intervento la distribuzione dei partecipanti per fascia di età ricalca quella della media piemontese con lievi differenze. La quota di over-16 è più ampia nell'area Nord Est (23,6%) e nell'area di Asti-Alessandria dove raggiunge il 27,6%. All'opposto è nel Territorio di Cuneo che si osserva la quota più elevata di partecipanti nella fascia di età 12-15 anni: 83,1%.

Il secondo triennio di programmazione (2019 – 2022) è finanziato con 7.4 milioni di euro di risorse POR FSE 2014-2020 a valere *sull'Asse 1* del Programma (OT 8, *Priorità di investimento 8.ii, Ob. Spe. 2*) relativo a interventi a sostegno dei giovani finalizzati al potenziamento e all'ampliamento delle occasioni di conoscenza del mondo del lavoro e, in prospettiva, al loro inserimento nel mercato del lavoro, *sull'Asse 3* del Programma (OT 10, *Priorità di Investimento 10.i, Ob. Spe. 10 e 12*), con area di intervento prioritaria rivolta ad iniziative a contrasto della dispersione scolastica, da perseguire attraverso la diffusione e la diversificazione di interventi di prossimità che vedono nell'orientamento uno strumento centrale, nonché *sull'Asse 5 (Ob. Spe. 15)*, per quanto concerne gli interventi previsti dal 'Piano di Comunicazione' del Programma.

Nel 2019/20, anno della pandemia di Covid-19 che ha causato l'interruzione delle attività in presenza da marzo 2020, i partecipanti sono stati 41.574. Rispetto all'anno 2018/19 si è registrato un calo del 30% dovuto all'impatto dell'emergenza sanitaria, in parte compensato dall'attivazione della modalità di erogazione a distanza delle attività nel periodo del *lockdown*. Le azioni di orientamento hanno raggiunto 39.600 partecipanti individuali (ciascun partecipante può poi aver preso parte a più azioni). A questi si aggiungono oltre 1.000 partecipanti registrati nei seminari di orientamento dedicati alle famiglie. Nel 2019/20, il 72% ha usufruito di azioni della funzione informativa; il 27% ha svolto attività previste dalla funzione di accompagnamento a specifiche esperienze di transizione; l'1% le attività della consulenza orientativa. Rispetto al 2018/19 calano le azioni della funzione di accompagnamento e di consulenza orientativa, mentre risultano in lieve crescita le attività della funzione informativa (+1,9%).

Le azioni realizzate sono state 5.893. Le attività di orientamento sono distinte in base alla caratteristica di essere erogate tramite azioni individuali, attività di gruppo e attività per le famiglie. Nel 2019/20, sono state attivate 3.661 azioni individuali. La maggior parte hanno riguardato i colloqui intervista. Le attività di gruppo sono state complessivamente 2.150, soprattutto seminari/incontri orientativi (1.491). In buona parte organizzati in un momento dell'anno pre-pandemico. Si tratta, inoltre, di attività che la modalità a distanza non ha penalizzato, mostrando alcune potenzialità in termini di partecipazione. Le azioni rivolte alle famiglie, organizzate in forma seminariale sia in presenza che a distanza, sono state 82.

Con riguardo alle azioni individuali, durante e dopo il *lockdown* (dal 5 marzo al 18 maggio 2020), gli orientatori di OOP hanno seguito quasi 1.400 giovani 11-22enni, pari al 38% delle azioni individuali

complessive nel 2019/20. Nel quadrante metropolitano sono stati raggiunti 769 tra giovani e adolescenti, oltre 300 nel quadrante Nord Est. Più contenuto il numero dei raggiunti nel quadrante Sud Est e nel Cuneese (rispettivamente 158 e 148). Le attività individuali sono state realizzate prevalentemente da maggio in poi, il picco si registra nel mese di luglio (a scuole chiuse) con quasi 600 persone raggiunte.

Nello stesso periodo, le azioni collettive a distanza hanno raggiunto 13.162 giovani 11-22enni. Le attività di gruppo, strettamente collegate alla programmazione scolastica, sono state realizzate in tutte le quattro aree intervento. Nel complesso, con 6.700 iscritti sono i percorsi di educazione alla scelta a registrare il numero più ampio di partecipanti nelle attività a distanza. I seminari/incontri sono stati frequentati da poco meno di 6.300 giovani. All'opposto, i percorsi di orientamento alla professionalità attivati hanno coinvolto 162 persone.

**Tabella 4.4 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti Azione 1 Misura 1, 2019/20**

2019/20	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta					
		Tipo (I / C)	N	11-15 anni	16-22 anni	Totale 11-22enni	% 11-15 anni	Adulti famiglia	
<b>Funzione informativa</b>	Seminari e/o incontri orientativi-Famiglia	C	82	-	-	-	-	1.083	
	Seminari e/o incontri orientativi	C	1.491	24.333	2.413	26.746	91,0	-	
	Colloqui intervista	I	3.267	2.211	1.056	3.267	67,7	-	
	Totale		4.840	26.544	3.469	30.013	88,4	-	
<b>Funzione accompagnamento</b>	Percorsi educazione alla scelta	C	527	8.961	386	9.347	95,9	-	
	Percorsi orientamento alla professionalità	C	132	719	1.101	1.820	39,5	-	
	Tutoraggio individuale	I	35	11	24	35	31,4	-	
	Totale		694	9.691	1.511	11.202	86,5	-	
<b>Consulenza orientativa</b>	Bilancio motivazionale	I	29	5	24	29	17,2	-	
	Colloqui orientativi	I	330	121	209	330	36,7	-	
	Totale		359	126	233	359	35,1	-	
<b>Totale Obiettivo Orientamento Piemonte</b>				5.893	36.361	5.213	41.574	87,5	1.083

Fonte: Regione Piemonte

Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, l'intervento regionale OOP ha raggiunto il 18% degli adolescenti 11-15enni piemontesi. Se si escludono gli undicenni, per permettere il confronto con i dati di OOP dell'anno precedente, il tasso si attesta al 22,1%, con un calo di circa 7 punti percentuali rispetto al 2018 (erano 29,3%). Il tasso di partecipazione degli 11-15enni ai percorsi

OOP è risultato più elevato nell'area intervento di Cuneo dove sfiora il 30%, si attesta attorno al 16% nelle altre aree. Per i giovani 16-22enni le azioni di orientamento, nel loro complesso, hanno raggiunto l'1,7% della popolazione in età, contro il 4,1% del 2018. La quota di popolazione raggiunta è più alta nei territori di Asti-Alessandria e Cuneo: 3,1% e 2,9%, più bassi i valori nel Nord Est (1,7%) e nella Città Metropolitana di Torino (1,1%).

Nel 2020/21, Obiettivo Orientamento Piemonte ha raggiunto 78.970 persone, tra adolescenti e giovani, a cui si aggiungono oltre 2.700 adulti che hanno partecipato ai seminari informativi dedicati alle famiglie, novità di questo secondo triennio di programmazione. Il 95% delle azioni riguarda attività iniziate nel corso del 2020/21 (88% dei partecipanti) mentre una piccola quota, pari al 4%, (9% dei partecipanti) è costituita da azioni che proseguono l'attività iniziata nell'anno scolastico precedente. Infine, l'1% delle azioni riguarda i seminari per famiglie che hanno coinvolto il 3% dei partecipanti complessivi.

Gli adolescenti 11-15enni hanno frequentato prevalentemente le azioni di orientamento di gruppo (51.800), mentre poco meno di 3mila hanno usufruito di un'azione individuale (5% del totale). Anche tra i giovani prevalgono le presenze nelle azioni collettive (13.900) ma con una relativa più forte componente di azioni individuali (2.900 persone, 17% del totale).

Nel 2020/21, le azioni individuali attivate sfiorano le 5.900 unità. La maggior parte, quasi 7 su 10, sono i colloqui intervista, a cui seguono per numerosità i colloqui orientativi (25%). Più contenuti i numeri del tutoraggio individuale e del bilancio motivazionale (rispettivamente 5% e 1%).

Le azioni di gruppo attivate sono state, complessivamente, 3.640, frequentate da 65.730 persone. La maggior parte dei partecipanti ha seguito un *percorso di educazione alla scelta* (63,2%), oltre un quarto è impegnato nei *seminari/incontri orientativi* (26,2%) e poco meno di 7mila in un *percorso di orientamento alla professionalità* (10,6%).

Tra i partecipanti alle azioni di gruppo OOP oltre 33.300 hanno usufruito delle attività di orientamento esclusivamente online, più di 12.600 hanno partecipato in modalità mista (sia in presenza sia online) e quasi 20.150 hanno seguito l'attività totalmente in presenza. La partecipazione alle attività individuali in modalità online ha riguardato quasi un quinto dei utenti raggiunti. Tra i territori è il quadrante Sud Ovest a registrare la quota più ampia di partecipanti in modalità online (29%), il quadrante Nord Est quella più contenuta (10,7%), mentre il quadrante metropolitano e il quadrante Sud Est si attestano su valori intorno alla media regionale.

**Tabella 4.5 Obiettivo Orientamento Piemonte: numero di azioni e partecipanti Azione 1 Misura 1, 2020/21**

2019/20	Attività	Azioni		Popolazione raggiunta				
		Tipo (I / C)	N	11-15 anni	16-22 anni	Totale 11-22enni	% 11-15 anni	Adulti famiglia
Funzione informativa	Seminari e/o incontri orientativi- Famiglia	C	143	-	-	-	-	2.721
	Seminari e/o incontri orientativi	C	971	12.552	4.681	17.233	72,8	-

	Colloqui intervista	I	4.056	2.354	1.702	4.056	58,0	-
	Totale		5.170	14.906	6.383	21.289	70,0	-
<b>Funzione accompagnamento</b>	Percorsi educazione alla scelta	C	2.642	45.327	3.486	48.813	92,9	-
	Percorsi orientamento alla professionalità	C	417	1.206	5.826	7.032	17,2	-
	Tutoraggio individuale	I	291	118	173	291	40,5	-
	Totale		3.350	46.651	9.485	56.136	83,1	-
<b>Consulenza orientativa</b>	Bilancio motivazionale	I	93	18	75	93	19,4	-
	Colloqui orientativi	I	1.452	503	949	1.452	34,6	-
	Totale		1.545	521	1.024	1.545	33,7	-
<b>Totale Obiettivo Orientamento Piemonte</b>			10.065	62.078	16.892	78.970	78,6	2.721

Nota: giovani e adolescenti contattati tante volte quante sono le azioni alle quali hanno partecipato

Fonte: Regione Piemonte

Il tasso di copertura nella fascia di età 11-15 anni si attesta al 27%, + 11 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tutti i quadranti sono in linea con la media regionale ad eccezione dell'area di Cuneo dove la copertura è maggiore: le azioni di OOP raggiungono un terzo degli adolescenti.

Le azioni di orientamento rivolte ai giovani 16-22enni, invece, hanno un tasso di partecipazione più contenuto pari al 5%, ma anch'esso in crescita rispetto al 2019/20 quando era al 2%. Cambia l'ordine tra i quadranti: il tasso di partecipazione è più elevato nel Nord Est con l'8% e nel Sud Est al 7,4%, coerentemente ad un maggiore numero di iscritti nelle azioni OOP in quella fascia di età. Cuneo mostra un valore più basso e in linea con la media regionale (5,4%), mentre il quadrante di Torino registra il tasso di partecipazione dei giovani più contenuto, pari al 3,7%.

Per dar conto della capacità di diffusione di OOP, si focalizza l'attenzione sulla partecipazione dei tredicenni, i più presenti nel sistema di orientamento regionale.

Nel complesso, le attività di OOP hanno raggiunto oltre metà dei tredicenni residenti in Piemonte, pari al 56%, in crescita rispetto al 2019/20 funestato dalla prima ondata pandemica (erano al 51%) ma anche rispetto al 2018/19 anno pre-Covid (53%).

Il quadrante di Cuneo mostra la copertura più ampia (65%), seguito di stretta misura dal Sud Est al 64%. Il quadrante Nord Est mostra un tasso di partecipazione dei tredicenni in linea con la media regionale, mentre la quota più contenuta, ancorché in aumento, si registra nel quadrante della Città metropolitana (52%).

## L'analisi del processo di attuazione

La Valutazione del sistema regionale di orientamento ha riguardato il primo triennio di attuazione (A.S. 2016-17, 2017/18, 2018/19), il primo e il secondo anno del secondo triennio di programmazione (A.S. 2019/20, A.S. 2020/21).

## Primo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

### La ricerca

Per il primo triennio, oltre a ricostruire le modalità operative messe in campo per tradurre in azioni e servizi il mandato di policy e oltre a monitorare i numeri del sistema, è stata effettuata un'analisi di implementazione tramite interviste ai responsabili dell'intervento ai vari livelli di governo. Dalle interviste è emerso come elemento qualificante l'andamento dell'intervento il tema del coordinamento tra Obiettivo Orientamento Piemonte (OOP) e la scuola. In considerazione della fascia d'età dei destinatari delle azioni (12-15enni e 16-22enni) l'analisi si è concentrata sulla scuola secondaria di primo e secondo grado. Attraverso interviste con i responsabili lato scuola (dirigenti e referenti orientamento) e lato intervento OOP (coordinatori di bacino e orientatori) sono stati quindi ricostruiti alcuni studi di caso, utili ad integrare la valutazione con una migliore qualificazione dell'adattamento di OOP alle diverse realtà scolastiche. Gli ambiti di approfondimento e confronto degli studi di caso hanno riguardato:

- le modalità di incontro tra la scuola e l'intervento;
- come si realizza e si adatta la co-progettazione tra referenti orientamento delle scuole e gli orientatori OOP;
- il coinvolgimento della scuola (il grado e il senso della partecipazione degli insegnanti alle attività), confrontando il punto di vista dei referenti orientamento e degli orientatori.
- I casi di studio sono stati selezionati in base a tre criteri:
- il grado scolastico (2 scuole secondarie di primo grado, 2 scuole secondarie di secondo grado);
- l'ubicazione di ciascuna scuola in una delle quattro aree di intervento;
- la dimensione urbana in cui si trova la scuola (grande centro, piccolo centro).

Le scuole individuate in base ai criteri di selezione sono state le seguenti:

1. Istituto Comprensivo Beinasco Gramsci – Scuola secondaria di primo grado Piero Gobetti – Via Mirafiori 25, Beinasco (TO)
2. Istituto Comprensivo “Federico Sacco” – Scuola secondaria di primo grado sede di Genola – Via San Ciriaco 18, Genola (CN)
3. Istituto Istruzione Superiore Saluzzo Plana Alessandria - Via E. Faà di Bruno 85, Alessandria
4. Liceo Galileo Galilei sede di Gozzano - Via Gentile 33, Gozzano (NO).

Per ciascuna scuola sono state individuate le referenti del sistema regionale OOP che hanno partecipato agli studi di caso alle scuole di riferimento.

L'analisi è stata poi integrata con il coinvolgimento di una scuola che non ha aderito all'intervento<sup>34</sup> in modo da indagare le ragioni della mancata adesione ed aiutare ad individuare eventuali raccomandazioni sulle strategie di implementazione dell'intervento regionale.

### Raccomandazioni emerse dall'analisi sul primo triennio di attuazione

---

<sup>34</sup> Il caso in oggetto è l'Istituto Comprensivo Biella III.

Sulla base delle informazioni raccolte ai vari livelli di *governance* è stato possibile evidenziare le prime raccomandazioni utili alla programmazione. L'esercizio di sintesi delle esperienze è stato utile a individuare i principali ambiti di intervento che hanno caratterizzato l'implementazione della politica:

- comunicazione: mantenere una forte attenzione sul tema, anche tramite tutti gli strumenti messi a punto dal sistema OOP (come eventi, guide, cartoline, dépliant, newsletter e nuovi strumenti come il Kit didattico per l'orientamento precoce);
- formazione: includere la formazione degli orientatori, ma anche dei docenti e di tutti i soggetti che si interfacciano con l'orientamento di OOP tra le azioni di sistema gestite a livello regionale, ed erogate a livello di quadrante;
- offerta delle azioni rivolte alle famiglie: inserire delle azioni specifiche che prevedano il coinvolgimento delle famiglie tra quelle previste in OOP;
- offerta delle azioni erogate presso le scuole: attivare sportelli presso le scuole;
- offerta delle azioni per gli over 16: inserire azioni di orientamento e ri-orientamento nel primo biennio delle superiori, annualità in cui si registra il picco del fenomeno dispersione, al fine di sostenere i ragazzi e le ragazze con colloqui, azioni di gruppo e percorsi riorientativi.

L'analisi delle interviste ha permesso poi di integrare la valutazione di sintesi e di qualificare meglio come l'intervento si sia adattato in base alle esigenze delle scuole in modo da delineare ulteriori ambiti di attenzione per l'implementazione della politica regionale.

Con particolare attenzione al coordinamento tra l'intervento e le scuole merita richiamare i seguenti ambiti di attività:

- la promozione e la riconoscibilità dell'intervento regionale, ancor più con la nuova programmazione che introduce il coinvolgimento delle famiglie;
- la creazione di uno strumento di comunicazione per i dirigenti scolastici sul trattamento e la responsabilità dei dati raccolti con l'intervento regionale;
- una formazione dedicata ai docenti prima delle attività svolte con gli orientatori in classe. In particolare nella secondaria di primo grado in cui il coinvolgimento attivo dei docenti risulta più intenso;
- la possibilità di ideare un percorso di orientamento individuale dedicato a ragazzi e ragazze con disabilità, che nel raccordo tra secondaria di primo e secondo grado possa accompagnarli verso possibili settori di impiego;
- il tema della continuità, sia rispetto alla possibilità di lavorare con gruppi stabili e ristretti di persone, sia a livello di sistema, rispetto a quella di mantenere a regime l'intervento;
- indicazioni su come regolare l'accesso agli sportelli per i colloqui individuali, considerando che la nuova programmazione prevede l'ubicazione dello sportello nella scuola. Negli studi di caso in cui tale possibilità è stata data già nel primo triennio si è registrata un'adesione molto elevata e di non semplice gestione, in particolare nella secondaria di secondo grado.

Tali indicazioni sono state accolte e inserite nella nuova programmazione dell'intervento, pubblicata nell'atto di indirizzo D.G.R. del 18 aprile 2019, n. 21-8805.

## Primo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

Con riferimento al primo anno del secondo triennio l'analisi di implementazione ha approfondito il tema dell'innovazione nell'erogazione dei servizi per adattarsi alle speciali condizioni determinate dall'emergenza sanitaria.

Nell'anno scolastico 2019/20 l'intervento OOP ha erogato in presenza le azioni (individuali e di gruppo) fino alla sospensione delle attività del sistema di istruzione e formazione tra fine febbraio e inizio marzo 2020.

Il blocco imprevisto delle attività è stato, in un primo momento, un elemento di incertezza circa l'attuazione della politica di orientamento rivolta ai giovani piemontesi tra gli 11 e i 22 anni. I primi di aprile, tramite un unico provvedimento a livello regionale (D.D. n 127 del 3 aprile 2020), sono state approvate le indicazioni agli operatori del sistema regionale, ai cittadini e alle imprese nelle materie di competenza della Direzione regionale Istruzione, Formazione e Lavoro, disciplinando requisiti, termini e modalità per l'erogazione a distanza delle attività anche di orientamento, che garantissero le misure governative volte a tutelare la salute pubblica.

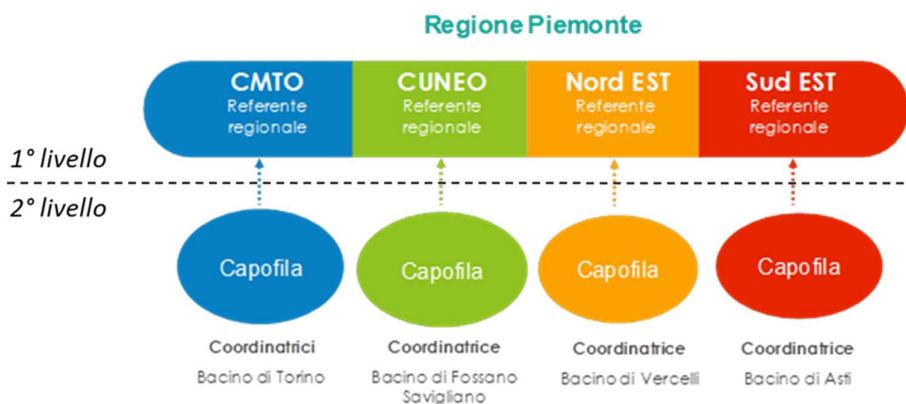
In questo contesto, l'intervento OOP si è organizzato per riavviare il servizio in modalità 'a distanza'.

### La ricerca

L'analisi di implementazione, svolta tramite interviste in profondità con i responsabili della misura ai vari livelli di governo, ha avuto come obiettivo non solo capire come, nella contingenza, si sia affrontata l'innovazione ma anche per far luce sulle potenzialità dell'orientamento a distanza.

Il disegno di ricerca dell'analisi di attuazione della politica ha preso in considerazione tutti gli attori coinvolti ai due livelli del modello di governance delineato da Regione Piemonte. Nel primo livello, l'ambito regionale, i referenti per area intervento. Nel secondo livello, i quattro ambiti territoriali, i capofila dei raggruppamenti territoriali e quattro coordinatrici di bacino/orientatrici che hanno erogato i servizi a distanza in ognuno dei quadranti.

Figura 4.1 I livelli di governance oggetto dell'analisi di attuazione della politica, anno 2019/2020



Nota: Nord Est comprende le province di Vercelli, Novara, Biella e VCO; Sud Est comprende le province di Asti e Alessandria.

L'analisi ha previsto le seguenti interviste, svolte in modalità a distanza:

- 4 interviste con i referenti regionali delle aree intervento. Nel caso dei referenti regionali è stata approfondita, in particolare, l'utilità dei servizi a distanza, anche in una situazione non di emergenza;
- 4 interviste con i referenti capofila per area intervento. Nelle interviste con i capofila sono stati individuati gli strumenti messi in campo e ripercorsa la gestione della nuova modalità di erogazione dei servizi nei singoli quadranti;
- 4 interviste con coordinatrici di bacino/orientatrici. A livello territoriale sono state ascoltate le esperienze di un bacino per ciascuna area di intervento, per approfondire specifiche situazioni in ciascuna area. I criteri di selezione dei bacini rispondono alla possibilità di osservare cosa si è verificato in diversi contesti: dalla grande città ai comuni più piccoli e distribuiti sul territorio.

Le interviste, strutturate per approfondire temi specifici, hanno permesso di mettere a confronto il punto di vista dei diversi attori responsabili della politica, a diversi livelli di governo, in una medesima area intervento.

I temi, declinati a seconda del livello di governo dell'interlocutrice/ore, sono stati:

- l'avvio dei servizi a distanza;
- le azioni di implementazione del sistema regionale OOP;
- l'esperienza di OOP a distanza;
- la governance a distanza;
- gli strumenti digitali nella politica di orientamento.

L'analisi delle interviste ha seguito un taglio territoriale legato all'area intervento, in cui, per ciascun quadrante, è stata riportata l'esperienza specifica del bacino incluso nel disegno di ricerca. La scelta ha permesso di individuare caratteristiche, problematiche e potenzialità dei diversi territori.

### Raccomandazioni emerse dall'analisi sul primo anno del secondo triennio di attuazione

L'analisi dei dati relativi all'A.S. 2019/2020 e l'approfondimento dedicato all'innovazione organizzativa nell'erogazione dei servizi a distanza, restituiscono un quadro complesso e articolato di ciò che si è verificato sul territorio regionale durante lo scorso anno e, in particolare, nella prima fase dell'emergenza sanitaria. Come tutto il mondo educativo e formativo anche gli attori del sistema regionale OOP, a tutti i livelli, sono stati coinvolti in una grande sperimentazione a distanza, tanto inattesa quanto pervasiva nella sua realizzazione. Obiettivo Orientamento Piemonte ha risposto mettendo in campo le sue peculiarità: la regia strutturata, la rete territoriale, l'attività di comunicazione, l'identità di squadra e la capacità e creatività degli operatori.

Dalle informazioni raccolte ascoltando i responsabili e gli attuatori della misura ai vari livelli di governo, sono emerse alcune raccomandazioni utili all'implementazione del sistema dei servizi regionali di orientamento.

Gli ambiti verso cui puntare l'attenzione sono i seguenti:

- L'ambito organizzativo del lavoro: la possibilità di mantenere il coordinamento a distanza, emerge come il miglior ambito di applicazione degli strumenti digitali. I riscontri positivi, oltre alla possibilità di ridurre gli spostamenti, riguardano la tempestività, la frequenza, la possibilità di maggior confronto, condivisione di buone pratiche e la formazione, sia all'interno dei gruppi di lavoro, sia tra tutti gli operatori di OOP consentendo un *empowerment* a livello di sistema;



- La comunicazione: appare importante mantenere e mettere a sistema l'utilizzo di strumenti digitali, piattaforme, registri elettronici, siti e email per la diffusione delle informazioni. Nella sperimentazione, l'utilizzo massivo degli strumenti digitali ha consentito di aumentare la capillarità del sistema OOP e l'intenzionalità di beneficiari e famiglie di accedere ai servizi OOP, ovvero la richiesta dei servizi di orientamento - sollecitata dalle informazioni ricevute - senza necessariamente utilizzare il tramite della scuola;
- La sostenibilità dei servizi a distanza: come premessa ad un inserimento strutturato della modalità online nell'offerta di servizi di OOP risulta utile una ricognizione a livello regionale, di quadrante e di bacino dell'effettiva disponibilità di connessione e di strumenti digitali da parte di attuatori e beneficiari (famiglie);
- Servizi individuali a distanza: è utile includere la possibilità di effettuare colloqui individuali a distanza, valutando i target di riferimento (per età dei beneficiari, come servizio alla famiglia, per tipo di necessità individuale). L'esperienza suggerisce di puntare ad una modalità mista di offerta: è emerso dalle interviste come più idoneo un intervento prevalentemente in presenza nel caso di ragazzi a rischio di dispersione o per gli adolescenti più giovani, prevalentemente a distanza per gli over 16;
- Azioni di gruppo a distanza: le azioni di gruppo hanno richiesto un maggior sforzo di ripensamento e riorganizzazione delle attività. La valutazione che ne emerge è positiva rispetto all'erogazione di attività di tipo informativo, anche nei percorsi di educazione alla scelta, e più complessa rispetto a quelle che prevedono un maggior coinvolgimento dei ragazzi. Gli strumenti a disposizione degli attuatori possono fare la differenza rispetto alla scelta di inserire nell'offerta azioni online di gruppo a carattere interattivo. L'esperienza ha mostrato come alcune idee operative messe in campo dagli operatori del sistema, abbiamo permesso di attivare con successo anche questa tipologia di azioni;
- Azioni a distanza rivolte alle famiglie: si suggerisce di offrire la possibilità di erogare a distanza anche azioni di tipo informativo per le famiglie. Sono risultate attività utili alla sensibilizzazione e alla divulgazione delle informazioni, in un'ottica di coinvolgimento nel percorso orientativo dei figli. L'esperienza indica di coinvolgere le scuole nella pianificazione di azioni a distanza con le famiglie. A seconda del bacino di utenza della scuola, può essere più efficace proporre attività a distanza, che facilitano la partecipazione, oppure in presenza, in contesti di maggior disagio socioeconomico;
- Attività di formazione a distanza (webinar): risulta utile mantenere attività di formazione degli orientatori a distanza. La possibilità di seguire i webinar ha aumentato la partecipazione degli operatori, la diffusione delle informazioni e delle esperienze, la condivisione di criticità e soluzioni, favorendo, inoltre, il riconoscimento del singolo all'interno di un sistema e del gruppo rispetto al sistema regionale OOP;
- Attività di formazione delle competenze digitali (Misura 2); si raccomanda di predisporre attività, previste nella misura dedicata alla formazione degli orientatori – Misura 2, indirizzate all'utilizzo di strumenti e supporti dedicati alla modalità a distanza. Una delle ipotesi è investire in formazione per creare una figura professionale di orientatore del sistema, offrendo una specifica e ulteriore professionalità riconosciuta.

Tale ultima raccomandazione trova immediato riscontro nell'avvio della Misura 2 - ADI Orientamento "Azioni di supporto al sistema regionale di orientamento", a seguito dell'approvazione in via definitiva con D.D. n. 41/A1012A/2021 del 4/02/2021.

### Secondo anno del secondo triennio di attuazione del sistema regionale di orientamento

L'avvio della Misura 2 dedicata alle azioni di supporto alle competenze e sviluppo di metodologie, strumenti e strategie innovative in tema di orientamento, ha introdotto, nell'ambito della valutazione del Sistema regionale di orientamento, una riflessione sulla "Qualificazione del sistema regionale di orientamento" a cui è dedicata l'analisi di implementazione svolta da IRES Piemonte nel secondo anno del secondo triennio di attuazione. L'obiettivo della Misura 2 è la creazione di una "comunità professionale dell'orientamento", che offra una specifica e ulteriore professionalità riconosciuta a chi lavora nel sistema regionale. Era pertanto necessaria un'analisi che restituisse una prima immagine delle figure professionali presenti nel sistema regionale di orientamento, verso cui sono indirizzate le azioni formative. L'approfondimento svolto dall'IRES Piemonte ha quindi prodotto un'analisi dei profili di tutti gli operatori dell'intervento strutturale OOP (Donato, Nanni 2022), con una focalizzazione sui partecipanti ad un corso di alta formazione sull'orientamento, di cui una parte era costituita da orientatori attivi nell'intervento OOP.

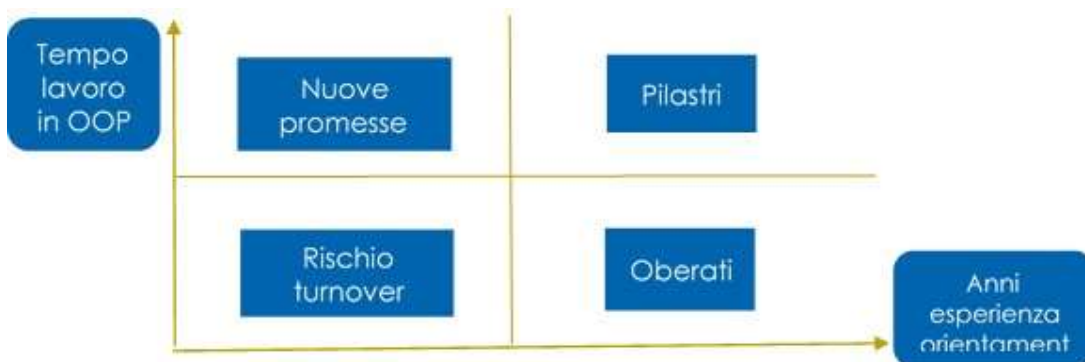
L'analisi offre alcune raccomandazioni utili all'implementazione della politica in termini di target potenziali delle azioni formative previste nella Misura 2

#### La ricerca

L'indagine ha raccolto le informazioni tramite due questionari online, uno rivolto a tutti gli operatori dell'intervento OOP (Misura 1) e un altro dedicato a chi era impegnato nel corso di alta formazione dedicato alle "Competenze e alla co-progettazione territoriale per l'orientamento", previsto nella Misura 2, frequentato da orientatori di OOP ma anche da insegnanti, operatori dei Centri per l'impiego e referenti della rete territoriale.

Per individuare i diversi profili si è utilizzata un'analisi delle risposte ai due questionari<sup>35</sup> che osserva la distribuzione incrociata del tempo lavoro dedicato all'intervento OOP con gli anni di esperienza nell'ambito dell'orientamento.

Fig. 4.2 Diagramma dei profili operatori OOP



<sup>35</sup> Esclusi i rispondenti che hanno partecipato al corso di alta formazione ma non lavorano nell'intervento OOP.

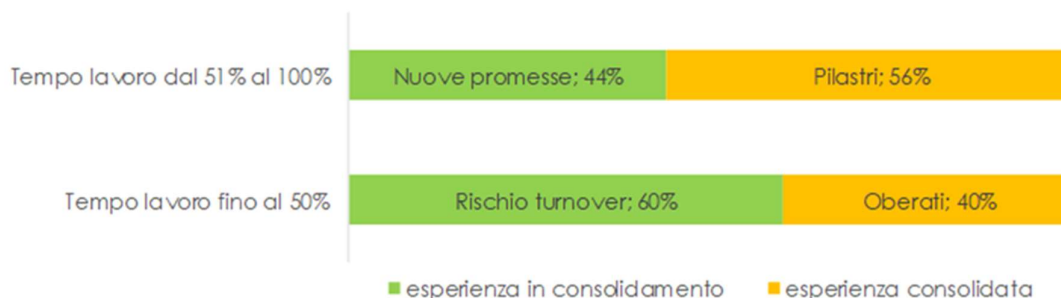
I profili identificati fanno riferimento a quattro *Idealtipi* di operatore OOP:

- 1) *i pilastri*: coloro che dedicano la maggior parte del tempo lavoro a OOP ed hanno molti anni di esperienza;
- 2) *le nuove promesse*: coloro che sono molto ingaggiati come tempo lavoro in OOP ma hanno ancora pochi anni di esperienza;
- 3) *il rischio turnover*: chi dedica poche ore di lavoro in OOP ed ha poca esperienza, un profilo a rischio sostituzione per l'intervento;
- 4) *gli oberati*: coloro che hanno molti anni di esperienza, quindi con possibili ruoli complessi, ma che dedicano poco tempo lavoro a OOP.

Analizzata la distribuzione delle caratteristiche anagrafiche e lavorative rilevate durante le indagini è stata individuata la distribuzione dei profili identificati tramite gli *Idealtipi* (quota percentuale per ciascun profilo).

L'analisi basata sugli idealtipi mostra come, tra gli operatori OOP che dedicano più del 50% del proprio tempo lavoro all'intervento, il 56% siano dei Pilastri (molta esperienza e molto tempo lavoro). Nel 44% sono, invece, nuove promesse (esperienza in consolidamento e molto tempo lavoro). Tra coloro che dedicano una quota di tempo lavoro inferiore al 50% all'intervento, sono a Rischio Turnover (esperienza in consolidamento e poco tempo lavoro) il 60% degli operatori, e Oberati (esperienza consolidata e poco tempo lavoro) nel 40% dei casi.

**Fig. 4.3 Tempo di lavoro in OOP per esperienza nell'ambito dell'orientamento**



Nota: le soglie per stabilire l'esperienza in consolidamento e consolidata sono calcolate in base alla distribuzione complessiva degli anni di esperienza tra i rispondenti. In consolidamento sotto la media, consolidata sopra media

Fonte: Questionario sui profili degli operatori OOP della Regione Piemonte, elaborazione IRES Piemonte

L'analisi restituisce un quadro sulle caratteristiche di chi opera nell'intervento e consente di individuare e comprendere le possibilità/opportunità di adesione al corso di formazione previsto nella Misura 2, mettendo in luce informazioni che aiutano a comprendere e indirizzare la formazione stessa.

#### Raccomandazioni emerse dall'analisi sul secondo anno del secondo triennio di attuazione

Nei risultati delle analisi si registra un'elevata adesione alla rilevazione dedicata ai partecipanti al corso di alta formazione, sono l'80% degli iscritti: maggiore a Novara rispetto a Torino, Cuneo e

Alessandria. Alla rilevazione rivolta agli operatori OOP ha, invece, aderito il 60% di chi opera nell'intervento. La distribuzione dei partecipanti vede una prevalenza di rispondenti nel quadrante della Città metropolitana di Torino, seguono il quadrante Nord Est, quello di Cuneo e di Asti-Alessandria.

In entrambe le rilevazioni emerge come questo ambito lavorativo sia popolato prevalentemente da donne e da persone con più di 44 anni.

Nella rilevazione sugli operatori OOP, 6 persone su 10 hanno risposto di avere intenzione di partecipare al corso di alta formazione. La scelta di iscriversi al corso deriva da preferenze personali e indicazioni del datore di lavoro sia per chi è già iscritto sia per gli operatori OOP. Le motivazioni della scelta si basano sul programma del corso e sulla prossimità della sede, per chi già frequenta. Per chi si iscriverà anche la calendarizzazione del corso, in base al periodo dell'anno, gioca un ruolo importante nella scelta di partecipazione.

Dall'analisi emergono alcune raccomandazioni utili all'implementazione del sistema regionale di orientamento

- Rafforzare la specializzazione nell'ambito dell'orientamento. Sia i partecipanti al corso di alta formazione che gli operatori OOP possiedono elevati titoli di studio. Tuttavia, solo il 16% di coloro che partecipano al corso di alta formazione e meno della metà degli operatori OOP (42%) dichiarano di aver frequentato corsi di specializzazione specifici sull'orientamento. Solo nel quadrante di Cuneo si registra una quota più elevata di operatori OOP che dichiara di aver partecipato a corsi di specializzazione dedicati all'orientamento. Le indicazioni emerse dalle analisi suggeriscono, sia per chi opera nel sistema regionale sia per chi lavora nell'intervento OOP, la necessità di rafforzare la specializzazione nell'ambito dell'orientamento. Questo l'obiettivo dei corsi di alta formazione attivati tramite l'azione 1 della Misura 2. Formare una "comunità professionale dell'orientamento" si conferma da indirizzare verso tutti coloro che operano nel Sistema regionale di orientamento.
- Formazione per chi ha poca esperienza nell'ambito dell'orientamento. L'esperienza nell'ambito dell'orientamento è ciò che differenzia gli attuali partecipanti al corso di alta formazione dagli operatori OOP: quasi metà dei rispondenti iscritti al corso si occupa di orientamento da non più di tre anni (47%), più della metà dei rispondenti degli operatori OOP si occupa di orientamento da oltre 10 anni (56%). I corsi di alta formazione dovrebbero essere uno strumento da indirizzare verso chi entra nell'intervento strutturale OOP con pochi anni di esperienza nell'ambito dell'orientamento e verso chi opera nel sistema regionale nel complesso (insegnanti, operatori Centri per l'impiego, referenti della rete territoriale).
- Formazione all'uso delle tecnologie digitali e di metodologie innovative. Le difficoltà imposte dal Covid hanno incrementato l'uso degli strumenti digitali per tutti. Sia tra gli iscritti che tra gli operatori OOP, 7 persone su 10 hanno partecipato a incontri per condividere informazioni, criticità e soluzioni per il lavoro a distanza; solo 4 su 10 hanno frequentato corsi per l'utilizzo di strumenti digitali come le piattaforme per videoconferenze e quasi 3 su 10 corsi per l'utilizzo di dispositivi digitali. La realizzazione di attività laboratoriali mirate al potenziamento delle attività di orientamento con l'utilizzo di tecnologie digitali e metodologie innovative (previste nell'Azione 1 della Misura 2) si conferma di interesse, come potenziale target di riferimento, per tutti gli operatori del sistema regionale di orientamento.

- Approfondire la conoscenza dei fabbisogni di competenze manageriali dei coordinatori. Inoltre, tra gli operatori OOP che hanno partecipato alla rilevazione il 17% dichiara di svolgere un ruolo di coordinamento. Nei quadranti Nord Est e Cuneo si arriva a più del 20%. I coordinatori svolgono una funzione chiave di raccordo tra i diversi livelli della politica e l'attuazione della stessa. Comprovata l'elevata esperienza nell'ambito dell'orientamento di chi svolge un ruolo di coordinamento, sarebbe interessante approfondire l'analisi dei loro fabbisogni in termini di competenze manageriali (relazionali, gestionali, amministrative). I coordinatori potrebbero essere un target di riferimento della Misura 2 verso cui orientare specifiche azioni formative.
- Implementare uno specifico sistema integrato di rilevazione delle azioni di OOP. È necessaria l'implementazione di uno specifico sistema integrato di rilevazione delle azioni di OOP che attualmente sono raccolte su due differenti sistemi di registrazione: uno per le azioni individuali e uno per le azioni di gruppo (si veda nota 15). Il sistema integrato dovrebbe essere parametrato all'utenza potenziale ed effettiva su cui impatta l'intervento strutturale (più di 40.000 utenti all'anno). Il nuovo sistema dovrebbe essere adeguato alla rilevazione delle caratteristiche specifiche delle differenti azioni di OOP e permettere pertanto l'acquisizione di informazioni utili, attualmente non disponibili. Un esempio riguarda le caratteristiche dell'istituzione scolastica o formativa, della classe frequentata dagli utenti OOP ancora all'interno di un percorso di istruzione e formazione.

## Indicazioni di policy

Rispetto a tutte le indicazioni emerse si segnalano per il futuro quattro punti di attenzione:

1. puntare sulla precocità dell'intervento. Si suggerisce pertanto l'utilizzo di indicatori come il ritardo scolastico, la dispersione implicita, per individuare specifici target di beneficiari, e il tasso di copertura dei 13enni residenti in Piemonte, età della prima transizione;
2. rafforzare sul biennio delle superiori azioni di ri-orientamento e sostegno individuale, in risposta all'aumento del rischio di abbandono scolastico in relazione alla prolungata situazione di emergenza sanitaria che implica chiusura delle scuole e la DaD (didattica a distanza);
3. nel triennio della secondaria di secondo grado, trarre vantaggio dal declinare attività di alternanza scuola lavoro in termini di orientamento. Negli studi di caso svolti durante la valutazione del piano per l'Orientamento è emerso come alcune scuole superiori abbiano riprogettato insieme i percorsi di alternanza scuola lavoro e orientamento in modo complementare, come esplorazione e maggior conoscenza delle attitudini di ciascuno da confrontare con il quadro delle opportunità esterne;
4. Ampliare la platea del target nell'ottica di un sistema di orientamento permanente con percorsi lungo l'arco della vita.

## 4.3 I BUONI PER SERVIZI AL LAVORO

I "Buoni per servizi al lavoro" sono misure adottate dalla Regione Piemonte per far fronte al problema della disoccupazione nelle fasce più fragili della popolazione agendo dal lato dello sviluppo di competenze e/o operando dal lato dell'incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro.

I Buoni permettono ai destinatari di usufruire gratuitamente di servizi specialistici per l'inserimento lavorativo offerti dai Centri per l'Impiego e da altri soggetti accreditati pubblici e privati. Ogni disoccupato che usufruisce di un Buono stipula con l'ente erogatore dei servizi un Piano di Azione Individuale (PAI) per il suo reinserimento nel mondo del lavoro. Gli enti erogatori ricevono una remunerazione dalla Regione legata ai servizi erogati e ai risultati raggiunti in merito all'inserimento lavorativo dei disoccupati.

La Regione Piemonte ha scelto di articolare l'offerta dei Buoni per servizi al lavoro in base alle caratteristiche dei destinatari in modo da differenziare l'offerta in base alle diverse esigenze. I Buoni per servizi al lavoro offerti ai residenti piemontesi disoccupati sono di quattro tipi e si rivolgono rispettivamente a:

- disoccupati da meno di sei mesi (disoccupati di breve durata);
- disoccupati da almeno sei mesi;
- disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale
- disoccupati con disabilità;

Il primo tipo di Buoni, rivolto ai disoccupati di breve durata, è erogato dai Centri per l'Impiego; gli altri tre tipi di Buoni sono erogati da una estesa rete di operatori accreditati pubblici e privati (agenzie di somministrazione, agenzie formative, cooperative sociali, e altri).

### la struttura dell'intervento

I Buoni per servizi al lavoro si differenziano per il tipo e la durata dei servizi che i destinatari possono ricevere. I servizi erogati possono essere raggruppati in cinque tipi: i laboratori di politica attiva, l'orientamento, le attività di sostegno alla ricerca attiva del lavoro; l'inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio, l'inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio. Il Box 1 contiene una breve descrizione di ciascun tipo di servizio.

#### Box 4.1 - I servizi erogati dai Buoni per servizi al lavoro

##### Laboratori di politica attiva

Attività di informazione per i disoccupati, svolte in gruppi (fino a 14 persone) e aventi ad oggetto varie tematiche come ad esempio le caratteristiche del mercato lavoro locale ed estero; le modalità per attuare una ricerca attiva del lavoro; i contratti di lavoro; l'organizzazione aziendale.

##### Orientamento

Attività volte a "mettere a fuoco" gli obiettivi professionali ed identificare un concreto percorso di reinserimento lavorativo. Si svolge attraverso colloqui individuali o di gruppo con orientatori professionisti per identificare le competenze dei disoccupati, le loro lacune, aiutarli a stendere il curriculum vitae e preparare i colloqui di lavoro. Si articola in moduli di primo livello e moduli avanzati o specialistici.

##### Attività di sostegno alla ricerca del lavoro

Attività di informazione e accompagnamento dei disoccupati in merito alle corrette modalità di ricerca di lavoro, sia attraverso i canali tradizionali sia tramite siti internet, social media e app dedicate.

#### Inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio

Inserimento in azienda con contratto di tirocinio. Alla dimensione lavorativa si affianca quella formativa, con l'opportunità di apprendere e migliorare le proprie competenze direttamente sul luogo di lavoro. Il tutor assicura la dimensione formativa e monitora il corretto svolgimento delle attività.

#### Inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio

Inserimento in azienda con contratti di durata breve (da 3 a 6 mesi) o lunga (6 mesi o superiori). I destinatari dei contratti brevi beneficiano anche del tutoraggio in azienda, con funzioni di monitoraggio e di supporto nello svolgimento delle attività. Nel caso dei disabili, il tutoraggio è esteso anche ai contratti di durata pari o superiore a 6 mesi.

Il sostegno offerto ai destinatari è modulato in funzione dei loro bisogni. I laboratori di politica attiva sono riservati ai disoccupati di breve durata. Le altre categorie di destinatari, a seconda dei bisogni individuali, ricevono uno o più servizi tra l'orientamento, il sostegno alla ricerca attiva del lavoro e gli inserimenti lavorativi con tutoraggio (tirocinio o contratto di lavoro). I disoccupati da almeno sei mesi possono ricevere fino a 10 ore di orientamento e ricerca attiva del lavoro e 10 ore di tutoraggio durante gli inserimenti lavorativi. I soggetti che presentano particolari condizioni di svantaggio sociale possono ricevere fino a 14 ore di orientamento e ricerca attiva e 20 ore di tutoraggio. I disabili possono ricevere fino a 15 ore di orientamento e ricerca attiva e 70 ore di tutoraggio.

## L'analisi del processo di attuazione

L'analisi del processo di attuazione ha concentrato l'attenzione sulla prima annualità del Buono per servizi al lavoro per disoccupati da almeno 6 mesi e per disoccupati con particolari condizioni di svantaggio sociale.

L'analisi ha innanzitutto evidenziato che il Buono per Servizi al Lavoro si è in realtà articolato in tre principali varianti, o trattamenti. La gran parte dei destinatari (circa i tre quarti dei destinatari sia della misura per disoccupati di lungo periodo, sia della misura per disoccupati con particolari svantaggi) ha svolto attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (primo trattamento). La rimanente quota di destinatari ha ottenuto oltre al servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro un inserimento in tirocinio (secondo trattamento) oppure un inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro (terzo trattamento).

I dati di monitoraggio hanno inoltre fatto emergere che, in particolar modo in rapporto ai disoccupati di lungo periodo che hanno ottenuto il secondo o il terzo trattamento, il tipo di servizio erogato è stato soggetto a consistenti variazioni in rapporto al tipo di soggetto attuatore: i destinatari seguiti dalle agenzie di somministrazione sono stati inseriti in azienda prevalentemente attraverso contratti di lavoro a tempo determinato, mentre i destinatari seguiti dagli altri soggetti attuatori sono stati prevalentemente inseriti in tirocini.

D'altro canto l'analisi ha dimostrato che le agenzie di somministrazione hanno avuto tra i propri destinatari una quota inferiore alla media di donne, di persone con basso titolo di studio e con età superiore ai 50 anni.

L'analisi del processo di attuazione ha inoltre fatto emergere tre principali problemi che hanno riguardato l'attuazione dei Buoni per servizi al lavoro.

### Le regole sulla chiusura dei Piani di Azione Individuale

La durata della presa in carico che segue l'apertura di un Piano di Azione Individuale è stata stabilita dalla Regione in un massimo di tre mesi. In questo lasso di tempo, anche se il Piano viene chiuso, il destinatario non può beneficiare di un servizio da parte di un altro soggetto attuatore. Si tratta di un periodo di tempo che è stato giudicato da molti intervistati come eccessivamente lungo.

### I case manager

La Regione ha previsto l'obbligo per i soggetti attuatori di accreditare ciascun case manager in associazione ad uno specifico soggetto attuatore e a sedi predefinite. Secondo molti interlocutori questa regola avrebbe prodotto due conseguenze negative:

- le possibilità di utilizzo flessibile dei case manager nelle diverse sedi regionali sulla base delle reali esigenze e dei picchi di attività emergenti durante l'attuazione sarebbero risultate eccessivamente limitate;
- le integrazioni e le sostituzioni di case manager durante l'attuazione sarebbero state particolarmente complesse e avrebbero talvolta determinato rallentamenti anche consistenti.

### I detenuti

Per quanto riguarda la categoria dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, un grosso ostacolo al loro inserimento nella misura è stato rappresentato dal fatto che le attività di orientamento potevano essere svolte solo all'interno delle sedi accreditate dei soggetti attuatori. Per i detenuti, seppure con i requisiti richiesti dalla misura, non è stato tuttavia generalmente possibile ottenere un permesso ad uscire dal carcere in una fase precedente all'inserimento in tirocinio.

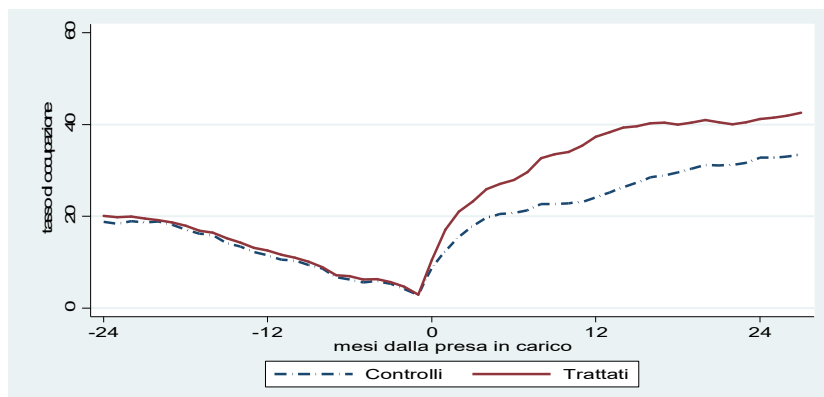
Per far fronte a queste criticità la Regione ha introdotto per la seconda annualità di attuazione alcune modifiche: ha ridotto da tre mesi ad un mese il periodo passato il quale i destinatari possono rivolgersi ad un altro soggetto attuatore, ha abolito l'obbligo di associare i case manager a specifiche sedi operative e ha concordato con le istituzioni carcerarie la possibilità di svolgere le azioni di orientamento all'interno delle loro sedi.

### Gli effetti occupazionali

Per valutare se la misura sia stata efficace sono state compiute delle indagini più approfondite di tipo "controfattuale", riferite al primo anno di attuazione del Buono per servizi al lavoro per disoccupati da almeno 6 mesi. Lo studio dimostra che l'utilizzo del Buono per servizi al lavoro ha incrementato l'occupazione dei disoccupati da almeno sei mesi mediamente di 8,4 punti percentuali dopo 24 mesi (Figura 3.1).

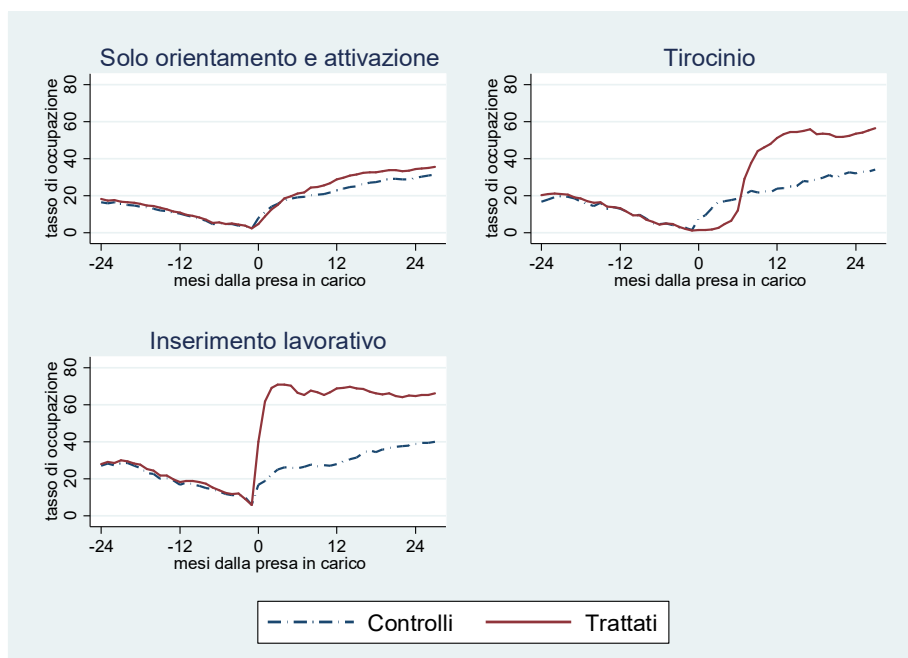


**Figura 4.4 L'effetto del Buono per servizi al lavoro sull'occupazione. Valori percentuali.**



L'incremento è stato molto consistente per il sottoinsieme di destinatari che hanno usufruito di un inserimento con contratto di lavoro (25,9 punti percentuali dopo due anni) o con tirocinio (21,3 punti percentuali dopo 24 mesi). L'effetto è più contenuto ma comunque rilevabile anche tra chi ha usufruito esclusivamente di servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro (circa 5 punti percentuali dopo 24 mesi).

**Figura 4.5 L'effetto del Buono per servizi al lavoro sull'occupazione. Tipo di percorso. Valori percentuali**



### La diversificazione degli effetti

Gli effetti sono parzialmente differenziati in rapporto alle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari e alla loro storia professionale pregressa.

L'impatto occupazionale è positivo per tutte le fasce di età, ma relativamente meno ampio per le persone anagraficamente più mature. Tale tendenza si modifica almeno parzialmente nel più lungo

periodo (in particolare nel caso dei tirocini e inserimenti diretti). Nel caso di tutti i dispositivi la fascia d'età intermedia (40-49 anni) è quella rispetto alla quale la misura del Buono sembra essere più efficace.

La percentuale di persone straniere coinvolte è limitata (il 15% circa del collettivo). Si stima un effetto più ampio della partecipazione per le persone di origine straniera qualora si considerino i beneficiari di sole azioni di orientamento e attivazione. Per queste, plausibilmente più fragili dal punto di vista delle condizioni di partenza, l'effetto occupazionale è in media di circa 2 punti percentuali più alto rispetto al gruppo degli italiani. Nell'intorno dei 2 anni, invece, l'impatto occupazionale stimato è analogo per italiani e stranieri in relazione all'inserimento in tirocinio oppure dell'avviamento diretto al lavoro. Nel caso degli inserimenti lavorativi diretti nel breve termine l'effetto è più alto per le persone di origine straniera, come se con il programma si fossero "accelerati" processi di avviamento al lavoro per questo gruppo; nel più lungo termine l'effetto è sempre ampiamente positivo, per una dimensione analoga tra autoctoni e stranieri. Viceversa, nel caso delle persone straniere che hanno beneficiato di tirocinio si osserva nel breve-medio termine un ribasso nella stima degli effetti, dovuto alla più elevata frequenza con la quale esperienze lavorative post-tirocinio falliscono tra gli stranieri. Nel lungo termine questa tendenza è riassorbita e si stimano effetti positivi e sostanziali nei due gruppi in modo analogo.

Per i partecipanti che hanno beneficiato di sole azioni di orientamento/attivazione aventi titolo di studio elevato (laurea o più) si stimano effetti più bassi, prossimi allo zero. Il tipo di percorso risulta quindi poco efficace per le persone già molto istruite. Nel caso degli inserimenti lavorativi si rilevano invece esiti positivi, seppur minori rispetto ai beneficiari con altro titolo di studio (specie nel più lungo periodo), per le persone con titolo di istruzione alto. Il risultato suggerisce la possibilità che con il programma sia stata accelerata in questo caso l'assunzione di persone che, nel più lungo termine, sarebbero risultate comunque occupate. Il tirocinio si dimostra, invece, essere un dispositivo ugualmente efficace in considerazione dei diversi livelli di istruzione considerati.

Tra le caratteristiche che potrebbero essere associate alla diversa efficacia del programma vi è poi la durata della disoccupazione (valutata alla data di presa in carico). Si distinguono quattro tipologie di utenti, che identificano altrettante fattispecie: disoccupati di breve periodo (meno di 1 anno), disoccupati da una durata intermedia (1-2 anni), disoccupati di lungo corso (2 anni e più) persone inoccupate (cioè, in cerca di prima occupazione). I risultati segnalano come presso il *target* di disoccupati più fragili (in particolare quelli di lungo periodo e gli inoccupati) le azioni di esclusivo orientamento/attivazione sembrino incidere meno. Tale dispositivo è più efficace per i disoccupati di breve periodo (meno di 1 anno), oppure per quelli di durata intermedia (1-2 anni). Per garantire una più efficace rimessa in gioco sul mercato del lavoro delle categorie di disoccupati più problematiche sembra emergere la necessità di *focus* d'intervento dedicati e/o *mix* di strumenti peculiari capaci di tenere conto delle fragilità di partenza più ampie.

Nel caso del tirocinio non si verificano invece effetti occupazionali diversificati sulla base della durata della disoccupazione: l'impatto occupazionale è positivo e sostanziale in tutti i casi dimostrando come il tirocinio rappresenti una porta d'ingresso fondamentale verso il mercato del lavoro in chiave trasversale. L'effetto occupazionale è particolarmente sostenuto anche nel caso degli inserimenti diretti al lavoro. In questo caso i risultati meno positivi (per quanto per una dimensione dei coefficienti elevata) riguardano i disoccupati di breve periodo (meno di un anno): presso questo *target* di utenti con il programma si è favorito un numero minore di occasioni lavorative che, date le caratteristiche dell'utenza (meno fragile), non si sarebbero altrimenti verificate.

Infine, viene presa in esame la tipologia di operatore della presa in carico. I beneficiari possono essere distinti sulla base di due grandi categorie di enti: agenzie di somministrazione oppure agenzie formative, cooperative sociali. Nel caso dei beneficiari di sole azioni di orientamento/attivazione, l'impatto occupazionale è più elevato se la presa in carico è a cura dalle agenzie di somministrazione. Tale gruppo di utenti è caratterizzato da più forti condizioni di partenza: sono persone in media più giovani, più istruite, con durata della disoccupata meno ampia, la quota di italiani è maggiore. Al contrario, nel caso dei tirocini e, soprattutto, nel caso degli inserimenti diretti al lavoro è tra gli utenti presi in carico da agenzie formative e cooperative sociali (*target* caratterizzato da caratteristiche di fragilità maggiori) che si rilevano effetti occupazionali più elevati. Ciò suggerisce come con la tessitura sociale affine al terzo settore, nonché l'accompagnamento all'inserimento lavorativo sia stato possibile configurare avviamenti al lavoro particolarmente efficaci dal punto di vista degli esiti.

### I meccanismi che spiegano gli effetti

Per capire meglio come a livello micro si producono o meno gli effetti occupazionali desiderati è stato condotto un approfondimento di carattere qualitativo basato su 15 casi di utilizzo del Buono per Servizi al lavoro – di cui 7 da parte di disoccupati da almeno 6 mesi e altri 8 da parte di disoccupati in particolare condizione di svantaggio. Questo approfondimento ha aperto la "scatola nera" del processo di attuazione permettendo di identificare tre fondamentali meccanismi che durante l'attuazione dei Buoni per servizi al lavoro favoriscono l'inserimento lavorativo dei destinatari o la cui mancata attivazione spiega l'insuccesso.

Un primo meccanismo attivabile grazie al Buono per Servizi al Lavoro consiste nell'intercettare da parte dell'agenzia per il lavoro a cui si è rivolto il destinatario una domanda di lavoro adeguata alle sue competenze e alle sue disponibilità che in precedenza il destinatario stesso non era riuscito ad individuare. I casi evidenziano chiaramente che la capacità di intercettare una domanda adeguata si lega al radicamento dei soggetti attuatori sul territorio, ai rapporti di fiducia e collaborazione che hanno stabilito spesso da lungo corso con aziende ed operatori economici di specifici settori.

Un secondo meccanismo consiste nel produrre un qualche tipo di cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro e di comportarsi in termini competenti e adeguati nel contesto lavorativo. I casi mettono in luce come il cambiamento che i destinatari affrontano possono riguardare vari aspetti: comportamenti, ad esempio i modi con cui effettuano la ricerca del lavoro o le aspettative che nutrono in merito al tipo di mansione e di contratto di lavoro; specifiche capacità, ad esempio utili ad affrontare un colloquio di lavoro o a tollerare fasi di particolare stress sul posto di lavoro; il modo di presentarsi.

Un terzo meccanismo agisce sulle imprese e consiste nella loro incentivazione ad offrire una opportunità di inserimento ai destinatari del Buono per Servizi al Lavoro. Lo studio suggerisce che l'incentivazione per le imprese ha due componenti. Ha una componente economica, legata al totale o parziale rimborso del tirocinio; ha anche una componente di carattere immateriale, che è legata al complesso delle azioni svolte dagli orientatori delle agenzie per il lavoro impegnate nell'attuazione della misura che possono rivelarsi preziose nel favorire il superamento di stigmatizzazioni negative molto diffuse in particolare nei confronti di specifiche categorie di destinatari.

La comparazione dei casi di successo suggerisce che il buon esito nell'inserimento occupazionale può legarsi a uno di questi meccanismi o a diverse loro combinazioni: in uno dei casi studiati è il meccanismo del cambiamento del destinatario ad aver giocato un ruolo prevalente; in tre casi il meccanismo del cambiamento si è associato al meccanismo riguardante la capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata da parte del soggetto attuatore; in altri due casi si è associato al meccanismo dell'incentivazione; in un altro caso ancora è stato il meccanismo dell'intercettazione della domanda a combinarsi al meccanismo dell'incentivazione. Il meccanismo riguardante il cambiamento dei destinatari è quello più ricorrente nei casi di successo.

I casi problematici si possono a loro volta ricondurre a due categorie: casi in cui alcuni cambiamenti del destinatario potenzialmente utili a rafforzarne l'occupabilità non sono stati realizzati o non lo sono stati in termini adeguati; casi in cui alcuni promettenti cambiamenti sono stati avviati, ma che non sono stati sufficienti, da soli, a garantire il successo nell'inserimento lavorativo.

Lo studio dei casi suggerisce inoltre che i destinatari dei Buoni per Servizi al Lavoro possono essere ricondotti a tre diverse categorie. Una prima categoria è individuata dai destinatari per cui i Buoni fanno effettivamente la differenza: sono cioè persone che difficilmente rientrerebbero spontaneamente nel mercato del lavoro e per cui tuttavia è sufficiente un piccolo aiuto nel trovare un'offerta di lavoro adeguata, nel modificare alcuni aspetti del proprio modo di essere o di comportarsi o nel renderli più competitivi e appetibili verso le imprese; rientrano in questa categoria gran parte delle storie di successo che sono state ricostruite. Una seconda categoria è invece individuata da quei destinatari per cui i Buoni non bastano: sono soggetti che generalmente presentano condizioni di partenza più difficili e un livello potenziale di occupabilità decisamente basso; rientrano in questa categoria almeno una parte delle storie problematiche o di insuccesso che sono state studiate. Una terza categoria, all'opposto, è invece individuata da quei destinatari che già in partenza presentano un buon livello di occupabilità; in questi casi il rischio è che i Buoni siano superflui e che il loro inserimento nel servizio sia più che altro il frutto di una scrematura all'ingresso dei soggetti attuatori; alcune delle storie di successo possono essere interpretate anche sotto questa luce poco benevola.

## Indicazioni di policy

In conclusione, il Buono per servizi al lavoro si configura come una misura di impianto universalista, agevolmente attuabile ricorrendo ad una estesa platea di soggetti attuatori pubblici e privati presenti capillarmente sul territorio regionale.

Gli effetti occupazionali rilevati attraverso la valutazione di carattere contro fattuale sono complessivamente positivi.

Particolarmente rilevanti sono gli effetti positivi legati ai tirocini e agli inserimenti in azienda affiancati da tutoraggio. Si tratta di risultati in linea con le evidenze già disponibili sia a livello nazionale sia a livello internazionale che sottolineano il ruolo positivo che le politiche attive del lavoro possono assumere nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate, in particolare quando ricorrono ad interventi di formazione e pratica in concreti contesti lavorativi con il coinvolgimento diretto delle aziende.

I risultati suggeriscono inoltre che anche le azioni più leggere di orientamento e attivazione possono produrre effetti positivi, seppure di minore intensità e con una certa variabilità in funzione delle specifiche categorie di utenti.

Il Buono per servizi al lavoro si conferma dunque come una misura di politica attiva del lavoro di particolare rilievo che appare opportuno confermare e semmai rafforzare anche in futuro.

#### **4.4 IMPRENDITORIALITÀ E LAVORO AUTONOMO: IL PROGRAMMA METTERSI IN PROPRIO (MIP)**

Nell'ambito delle politiche regionali in tema di lavoro indipendente, assume un ruolo preminente il programma Mettersi in Proprio (MIP) quale misura finalizzata a promuovere percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e al lavoro autonomo. L'intervento è un dispositivo pienamente nell'alveo della discussione pubblica sul tema del sostegno all'imprenditorialità. A livello europeo, ad esempio, con il Piano d'azione Imprenditorialità 2020 è stata posta particolare enfasi sul rilancio dello spirito imprenditoriale anche con il fine di creare posti di lavoro investendo sul sostegno e lo stimolo alla creazione d'impresa.

In tal senso va riposta, di pari passo, attenzione alle modalità con le quali sostenere scelte di lavoro indipendente ponderate e con caratteristiche di sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo termine, elemento rispetto al quale i programmi pubblici possono giocare un ruolo chiave. I dati ISTAT sulla demografia d'impresa mostrano chiaramente il basso tasso medio di sopravvivenza delle nuove attività: meno di una impresa su due risulta ancora attiva a cinque anni dalla nascita. Anche le competenze degli aspiranti lavoratori indipendenti segnalano un peggioramento preoccupante nel nostro Paese, in particolare nel periodo più recente (Global Entrepreneurship Monitor, GEM).

La letteratura economica ha per lungo tempo trascurato di considerare il ruolo dell'imprenditore inteso come agente individuale del sistema economico, in quanto tale componente attiva nel determinarne i processi evolutivi. Nei modelli di concorrenza perfetta, ad esempio, si ipotizza un numero potenzialmente infinito di soggetti disponibili a entrare nel mercato fino a saturare il differenziale tra ricavi e costi medi di produzione. Parimenti nei modelli di concorrenza imperfetta il soggetto imprenditore è ancora relegato ad un ruolo di secondo piano, mentre attenzione primaria è data ai vincoli e alle barriere che rendono il mercato non concorrenziale. A partire dalla proposta schumpeteriana dell'imprenditore "innovatore", dalla scuola austriaca (Kirzner) e senza dimenticare la critica di Baumol ai modelli neoclassici, si è assistito al fiorire di contributi sul tema dell'imprenditorialità che pongono enfasi sul "soggetto imprenditore", in termini di competenze, caratteristiche e visioni del mercato del quale egli è portatore. Nell'alveo di questa tradizione di pensiero economico nasce la proposta del programma Mettersi in Proprio

Con MIP infatti da oltre 25 anni in Piemonte si sostengono aspiranti imprenditori (dal 2012 anche lavoratori autonomi) nella fase di concezione, ideazione e avvio dell'attività economica. Dal punto di vista teorico, l'entrata sul mercato può essere vista come una scommessa o esplorazione del mercato, il cui esito ha più possibilità di risultare positivo se la proposta è ben calibrata.

Il programma nasce nel 1994 in Provincia di Torino, dal 1997 è finanziato con fondi FESR. Dal 2002 è stato sostenuto con risorse FSE e realizzato nell'intero territorio piemontese attraverso una rete capillare di sportelli per la creazione d'impresa; più di recente la fase di prima accoglienza degli utenti avviene presso i Centri per l'Impiego.

L'obiettivo di MIP è la realizzazione di un servizio pubblico articolato, con un percorso di accompagnamento che si realizza attraverso tre fasi ormai consolidate nella pratica organizzativa. La prima fase è quella del contatto e dell'accoglienza in cui vengono considerate primariamente ma non esclusivamente le competenze e l'idea imprenditoriale. La seconda fase è quella in cui si realizza il vero e proprio supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale tramite la valutazione supportata da professionisti della fattibilità della proposta che porta eventualmente all'elaborazione del business plan. Infine, nel caso in cui si arrivi all'apertura dell'azienda o della partita IVA, si assicura una temporanea azione di tutoraggio e supporto. Sviluppo di cultura imprenditoriale, servizi di accompagnamento strutturati, piani flessibili e personalizzati rappresentano alcuni degli elementi cardine del programma.

MIP è una delle politiche realizzate in Piemonte tra le più riconoscibili in virtù della lunga durata di implementazione e della tipologia di servizi offerti, pienamente identificabili tra gli interventi pubblici inerenti il lavoro indipendente. La continuità temporale dei servizi offerti in obiettivi e finalità è da mettere in relazione con importanti cambiamenti avvenuti dal punto di vista organizzativo-gestionale. In particolare, fino al 2015 le autorità committenti erano le province, mentre spettava alla Regione Piemonte il compito di coordinamento – in particolare degli standard di servizio comuni – tramite atti di indirizzo (fase a gestione mista provinciale-regionale). Dal 2016 la gestione è di tipo regionale (condivisa lungo alcune dimensioni con la Città metropolitana di Torino in virtù di un protocollo d'intesa e conseguente accordo delega). A ciò è risultato associato un cambiamento sostanziale dal punto di vista delle modalità di affidamento a professionisti dei servizi di accompagnamento, prima tramite tradizionale bando, dopo tramite lista di enti accreditati a seguito di selezione su graduatoria multicriteria.

IRES Piemonte ha realizzato alcuni report di ricerca sull'intervento. In un primo report (IRES Piemonte 2018) vengono presentati i risultati di una valutazione degli effetti con metodo controfattuale con l'obiettivo di produrre stime dell'impatto dei servizi MIP sul tasso di sopravvivenza nel periodo 2010-2013. Un secondo contributo (Vernoni e Poy, 2020) si è invece posto obiettivi in termini di: 1) descrizione dell'evoluzione dei servizi del MIP nella sua storia ultraventennale; 2) sistematizzazione dell'evidenza esistente sulla misura da più parti prodotta in un'ottica di accumulazione di conoscenza (es. analisi degli effetti, indagini di soddisfazione dei servizi da parte degli utenti, caratteristiche dell'utenza, analisi di implementazione); 3) costruzione di alcuni indicatori di performance inerenti alla fase a gestione mista provinciale-regionale e a quella regionale (distinguendo anche per territorio); 4) ampliamento dell'evidenza disponibile sugli effetti del report di IRES Piemonte (2018) articolando per provincia i risultati.

In seguito è presentata una selezione di risultati chiave dai rapporti di IRES Piemonte rispetto ad alcuni elementi che sembrano rilevanti nell'ottica in termini di implicazioni di policy. Per maggiore dettaglio si rimanda alle pubblicazioni citate.

## Principali risultati

Le azioni di accompagnamento realizzate con Mettersi in Proprio sono efficaci? Detto diversamente, "fanno la differenza" rispetto alla situazione in cui invece l'attività economica nasce in modo spontaneo (senza accompagnamento)? Per rispondere a questo interrogativo i ricercatori di IRES Piemonte hanno utilizzato un approccio di stampo controfattuale al fine di produrre stime credibili di impatto. La variabile obiettivo di interesse è la sopravvivenza nel tempo, osservata fino a 5 anni dalla nascita dell'attività economica. Per avere una misura di impatto credibile è necessario

confrontare la situazione fattuale (osservata) con una situazione non osservata né osservabile, la sopravvivenza delle attività economiche nate con MIP qualora non avessero usufruito dei servizi.

Utilizzando l'archivio amministrativo ASIA sono state identificate attività economiche nate spontaneamente sul mercato (senza l'ausilio del MIP) molto simili per caratteristiche osservabili a quelle avviate a seguito di accompagnamento tra il 2010 e il 2013. La comparabilità tra i due gruppi è attestata rispetto a una serie di caratteristiche quali il settore d'attività economica, la provincia di residenza, la vicinanza territoriale (latitudine/longitudine), il mese e anno di nascita, la dimensione d'impresa, la forma (se imprese individuali o meno). E' stato così possibile individuare un gruppo di controllo come termine di confronto utile a stimare gli effetti del servizio offerto dal MIP<sup>36</sup>.

I risultati hanno suggerito un primo e fondamentale risultato: la partecipazione al MIP serve. Lo studio dimostra come l'efficacia dell'intervento aumenti con il trascorrere del tempo. La sopravvivenza delle imprese nate grazie all'ausilio dei servizi del MIP è significativamente più elevata rispetto allo stesso indicatore calcolato per il gruppo di controllo: a 2 anni si stima un effetto di circa 2 punti percentuali, a 5 anni la stima dell'impatto della partecipazione è di circa 11 punti percentuali. Il risultato, robusto rispetto a una serie di prove condotte, è rilevato in chiave trasversale tra diversi settori economici considerati (anche quelli dove i costi di entrata sono più elevati, in cui è plausibile le scelte imprenditoriali siano più oculate in generale). Il lavoro di ricerca dell'IRES suggerisce quindi robusti elementi a favore dell'utilità dell'intervento.

Un secondo tema concerne la sintesi degli approfondimenti condotti in passato sulla misura. La lettura trasversale degli esiti delle ricerche permette di suggerire un elemento cruciale, il programma MIP è stato particolarmente apprezzato da parte dei destinatari. Le indagini sul livello di soddisfazione degli utenti censite corroborano l'idea che l'esperienza con i servizi MIP sia stata generalmente positiva.

Il terzo tema riguarda il progressivo peggioramento dei profili di competenza dell'utenza dagli anni 2000 all'ultimo ciclo di programmazione. I dati evidenziano come con il trascorrere del tempo siano più numerose le persone con un basso livello d'istruzione che si rivolgono al servizio, disoccupate e con poca esperienza del settore entro cui intendono avviare l'attività. I dati, sostanzialmente in linea con quelli di altre indagini (la già citata GEM), sottolineano come l'opzione del lavoro indipendente sia considerata da un crescente numero di persone come possibilità per il re-inserimento lavorativo, rispetto al quale però la calibrazione e ponderazione delle scelte e dei passi operativi è essenziale.

Infine, dalle analisi emerge forte eterogeneità tra territori per alcuni indicatori di performance progettuale. Ad esempio la quota di business plan validati sul totale degli utenti che accedono al programma. Nella fase di realizzazione del servizio su base mista provinciale-regionale (2008-2015) tale indicatore assume a livello regionale il valore di 12,9%, a fronte di livelli più bassi in particolare presso la Provincia di Torino (7,4%), Cuneo (13,3%) e Biella (15,8%) e più alti nel Nord-Est della regione (Novara 34,3%, Vercelli 25,2% e Verbania 24,6%)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Sotto l'assunzione che non permangano altre caratteristiche delle quali non si tiene conto che differenziano in modo sistematico i due gruppi, la stima degli effetti può essere intesa in senso causale come prodotta dall'intervento.

<sup>37</sup> Non si osservano differenze territoriali sostanziali nell'indicatore che misura, poi, la quota di attività effettivamente avviate in relazione ai business plan validati.

L'eterogeneità di questo indicatore potrebbe essere dovuta a molteplici fattori. Tra questi, ad esempio approcci dei servizi parzialmente diversi, più o meno selettivi. Ma non solo, ciò potrebbe essere messo in relazione con il tipo di utenza intercettata o a una diversa attrattività del servizio a livello locale. Anche per la fase a gestione regionale (2017-2019) si trovano differenze territoriali nell'indicatore considerato. Ad esempio, Torino segna un valore in aumento (al 17%), allineato con quello delle province del quadrante Sud-Est (16,9%) ma più basso rispetto a quanto osservato a Cuneo (24,5%) e nel quadrante Nord-Est piemontese (28,8%). Per quanto un'interpretazione univoca del risultato non sia plausibile, è possibile che almeno in parte ciò sia dovuto ad approcci almeno parzialmente diversificati degli operatori; mentre, è osservata una più recente tendenza a un allineamento a seguito del passaggio alla gestione regionale. Ulteriori approfondimenti e sperimentazioni potrebbero aiutare a identificare, validare, valutare e condividere nuove modalità di gestione.

## Indicazioni di policy

Il programma Mettersi in Proprio (MIP) è una misura riconoscibile e riconosciuta nel territorio. È riconoscibile poiché chiaramente identifica, in chiave innovativa, un problema pubblico (le difficoltà insite nella transizione dall'idea imprenditoriale al suo sviluppo); riconosciuta poiché, data la sua storia lunga, è ormai un punto di riferimento per chi si affaccia sul mercato del lavoro indipendente, ed è resa riconoscibile dalla capillarità della promozione e dalla sua attuazione sull'intero territorio regionale.

Sono molti gli aspetti positivi che gli affondi valutativi di IRES Piemonte hanno suggerito. La misura si è dimostrata essere efficace nel favorire tassi di sopravvivenza più elevati tra i destinatari. Si stima che l'impatto sulla sopravvivenza a 5 anni sia di circa 11 punti percentuali, un risultato che si amplia con il trascorrere del tempo. L'intervento è generalmente molto apprezzato dagli utenti, a prescindere dall'esito finale della partecipazione, a segnalare servizi di livello qualitativo generalmente soddisfacenti. MIP rappresenta un osservatorio privilegiato e istantaneo sul tema dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo in Piemonte poiché accoglie, ascolta, decifra, accompagna verso lo sviluppo dell'idea imprenditoriale un numero ingente di persone nella creazione della loro proposta di valore. La rilevanza di questo peculiare patrimonio informativo, è misurata dal suo potenziale in ordine alla qualificazione delle caratteristiche dell'utenza, delle competenze (o della mancanza di queste), delle tendenze del mercato, del grado di innovatività delle proposte (presentate e avviate).

Tra gli altri spunti di riflessione che merita richiamare attenzione va posta innanzi tutto all'"identità della misura". Nel corso della sua storia MIP è evoluto dall'obiettivo di sviluppo economico (creazione d'impresa e crescita dimensionale; il periodo dei finanziamenti tramite fondi FESR), verso una più recente ricalibrazione orientata ad obiettivi di coesione sociale. Questa evoluzione è testimoniata da diversi elementi quali il finanziamento tramite fondi FSE, lo spiccato peso delle imprese individuali tra quelle accompagnate, l'estensione al lavoro autonomo e autoimpiego come esito, e ancora la recente identificazione dei centri per l'impiego quale punto di accesso ai servizi. Obiettivi, finalità, risultati della misura vanno letti in relazione all'identità assunta.

Connesso al precedente, vi è poi il tema dell'approccio al servizio da parte degli stessi soggetti erogatori. Se, cioè, si debba muovere da obiettivi più marcati di sostenibilità economica (ampia selettività delle proposte imprenditoriali e/o di lavoro autonomo per scongiurare per quanto possibile probabili perdite economiche e sociali degli individui che falliscono), piuttosto che promozione di



lavoro indipendente (accompagnamento più leggero e counseling). Gli indicatori di performance consultati, riferiti ai diversi territori, suggeriscono come siano stati utilizzati approcci concorrenti, in particolare nei primi anni del progetto. Future ricerche potranno fornire nuove evidenze a supporto dell'individuazione e validazione del modello più efficace. La decisione per il momento rimane in capo ai policy maker.

Un elemento ulteriore in chiave prospettica è quello dell'indebolimento dell'utenza. L'impoverimento dei profili di utenti presi in carico è un trend in atto da anni e rappresenta una sfida ai servizi che potrebbe subire un'ulteriore accelerazione in ragione delle ripercussioni occupazionali della crisi pandemica. Per non disperdere l'attivazione dei soggetti e la loro rimessa in gioco, parte dell'utenza, magari non adatta ai percorsi da intraprendere, potrebbe trovare una parziale risposta nella relazione-integrazione con altre misure di politica attiva di diverso stampo eventualmente più adeguate. Considerato che la personalizzazione dei percorsi e dei servizi è il tratto distintivo delle politiche attive del lavoro, ancor più evidente nel caso del MIP data la sua natura, persone fragili dal punto di vista delle competenze imprenditoriali potrebbero essere accompagnate verso percorsi alternativi. Ugualmente, siccome il tema della ricerca di integrazione tra politiche diverse si pone anche dal punto di vista delle persone accompagnate con esito positivo fino al mercato, perseguire un sempre più ampio e articolato sistema di informazione e guida verso l'utilizzo di misure regionali esistenti o da realizzare in relazione integrata con l'intervento (es. interventi di sostegno al capitale, micro-credito) può risultare utile.

## 4.5 I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ – PPU

Con il nome "Progetti di Pubblica Utilità" (nel testo PPU) si indica un intervento di contrasto alla disoccupazione attuato dalla Regione Piemonte e finanziato con le risorse del Fondo Sociale Europeo, nel ciclo di programmazione 2014-2020.

I PPU sono rivolti in particolare al contrasto della disoccupazione in due specifiche categorie di cittadini: A) le persone in carico ai servizi sociali e B) le persone disoccupate da almeno 12 mesi. L'intervento si propone di inserire questi destinatari in un percorso di inserimento lavorativo temporaneo nell'ambito degli enti pubblici locali per stimolare l'attivazione e l'autonomia lavorativa delle persone.

### La struttura dell'intervento

I Progetti di Pubblica Utilità sono un esempio di politica attiva del lavoro volta alla creazione diretta di posti di lavoro in ambito pubblico. L'assunto alla base della misura è che esistano alcune condizioni che generano per le persone uno svantaggio sul mercato del lavoro. La Regione Piemonte ha quindi deciso di intervenire con i PPU su due di queste condizioni. La prima è identificata con la presa in carico presso i servizi sociali territoriali, mentre la seconda è il prolungato stato di disoccupazione, protratto per almeno 12 mesi.

Per quanto riguarda la prima condizione, la platea delle persone in carico ai servizi sociali, è ampia e diversificata, e raccoglie al suo interno una moltitudine di persone non pronte al rientro diretto del mondo del lavoro. Per queste persone una forma di inserimento "protetto" potrebbe favorire lo sviluppo di capacità relazionali e lavorative necessarie al rientro sul mercato. La seconda condizione è invece nota come "disoccupazione di lunga durata", rappresenta un grave ostacolo al rientro nel mercato del lavoro ed è particolarmente accentuata anche in Piemonte: si stima infatti che nel 2019

più di un disoccupato piemontese su due si trovasse in questa condizione. Una volta che la disoccupazione si protrae così a lungo, aumenta il rischio che si generi una perdita di competenze e di fiducia in sé stesso da parte del lavoratore, unita ad una preferenza da parte delle aziende per i disoccupati di più breve corso. L'esito è un circolo vizioso nel quale al crescere della durata della disoccupazione, diminuiscono le opportunità di trovare lavoro<sup>38</sup>.

L'avvio di un Progetto di Pubblica Utilità avviene su partecipazione volontaria degli enti locali. Il processo ha avvio con la costituzione di una *partnership* tra un ente pubblico (detto capofila) e uno o più entri privati (detti attuatori). Alla formalizzazione dell'accordo segue lo sviluppo di una proposta progettuale che delinea le attività da svolgere, il numero di destinatari da inserire e stima le risorse economiche necessarie. La proposta così formulata è sottoposta ad una fase di approvazione da parte della Regione. Una volta approvato il progetto, gli enti membri della *partnership* possono dare avvio alla fase di selezione dei disoccupati con il supporto del Centro per l'Impiego, il quale ha il compito di raccogliere le domande di partecipazione e predisporre due graduatorie, una per ciascuna categoria di destinatari.

Come è intuibile dal nome della misura, le attività svolte dai beneficiari devono concretizzarsi in compiti di utilità pubblica. Più specificamente i PPU sono rivolti ad azioni nel campo della valorizzazione del patrimonio urbanistico, ambientale e culturale, il riordino di archivi pubblici e l'erogazione di servizi ai cittadini.

Per stimolare l'adesione dei territori, i PPU sono pensati per portare beneficio a tutti gli attori coinvolti: gli enti pubblici, le aziende private e i disoccupati. Gli enti pubblici sono stimolati ad aderire alla misura per svolgere attività di pubblico interesse per le quali non possono provvedere in condizioni ordinarie. Alle aziende private è offerta la possibilità di inserire nel proprio organico una persona, con una larga porzione dei costi coperta dal Fondo Sociale Europeo. Ai destinatari, è offerto un inserimento lavorativo per un periodo massimo di circa sei mesi. In questo modo si cerca di offrire alle persone inserite un'esperienza lavorativa che permetta loro di costruire o recuperare competenze pratiche, abilità relazionali e *soft skill* utili a colmare, almeno in parte, il divario che li separa dal resto delle forze di lavoro. L'inserimento lavorativo garantisce altresì ai destinatari un sostegno al reddito utile ad allontanarli momentaneamente dal rischio di povertà.

I PPU sono stati attuati in Piemonte in tre differenti "edizioni", rispettivamente chiamate nel testo: edizione 2013-2015 (prima edizione); edizione 2016-2018 (seconda edizione); edizione 2019-2020 (terza edizione). Questo documento si concentra sulle ultime due, finanziate nell'ambito del ciclo di programmazione europea 2014-2020. La prima edizione, invece, non verrà richiamata nel dettaglio in quanto finanziata nell'ambito del precedente ciclo di programmazione 2007-2013<sup>39</sup>.

Le principali differenze tra le edizioni riguardano il tipo di inserimento lavorativo offerto ai destinatari. L'edizione 2013-2015 ha previsto l'inserimento dei destinatari tramite contratti di lavoro a tempo

---

<sup>38</sup> Per approfondire il tema della disoccupazione di lunga durata si veda il rapporto IRES disponibile al seguente link: [http://www.sisform.piemonte.it/images/sito\\_sisform/pubblicazioni/altre\\_pubblicazioni/2020/FormazioneProfessionale\\_e\\_Inserimento\\_lavorativo\\_Rapporto2020.pdf](http://www.sisform.piemonte.it/images/sito_sisform/pubblicazioni/altre_pubblicazioni/2020/FormazioneProfessionale_e_Inserimento_lavorativo_Rapporto2020.pdf)

<sup>39</sup> Per approfondimenti sulla prima edizione si veda il rapporto IRES disponibile al seguente link: [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse\\_ires\\_09.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/fse_ires_09.pdf)

determinato. La seconda edizione 2016-2018 ha sostituito il contratto di lavoro con l'inserimento in tirocinio, mentre la successiva edizione (2019-2020) ha ripristinato il contratto di lavoro a termine.

## I Dati di Monitoraggio

Le due edizioni dei PPU finanziate nel ciclo di programmazione 2014-2020 hanno stanziato complessivamente più di 8 milioni di euro (tabella 1) dei quali sono stati spesi più di 5 milioni. Dalla tabella 1 si possono inoltre trarre alcune informazioni aggiuntive. L'edizione 2016-2018 ha attuato quasi il doppio dei progetti, e coinvolto un maggior numero di destinatari per un ammontare di spesa sensibilmente inferiore. La spiegazione di questo fenomeno risiede nella differenza di costo tra il tirocinio (più economico) e il contratto a tempo determinato (più dispendioso). Questo elemento non deve tuttavia trarre in inganno, poiché i dati nella tabella mostrano come l'edizione 2019-2020 abbia dato fondo a tutte le risorse disponibili, mentre la precedente edizione mostra un avanzo di oltre la metà dei fondi disponibili. Il contratto di lavoro è quindi un incentivo a partecipare ai PPU più forte rispetto al tirocinio, non solo per i disoccupati, ma anche per gli enti del territorio e le aziende private che scelgono di aderire alla misura.

**Tabella 4.6 Le risorse e i progetti presentati**

	<b>Edizione 2016-2018</b>	<b>Edizione 2019-2020</b>	<b>Totale</b>
PPU	110	66	176
Destinatari	421	268	689
Attuatori	53	33	86*
Risorse (Euro)	5.000.000,00	3.105.397,95	8.105.397,95
Spesa (Euro)	2.387.533,20	3.102.625,67	5.490.158,87

(\*) 19enti attuatori dell'edizione 2019-2020 hanno partecipato anche alla precedente

Fonte: elaborazione su dati Regione Piemonte

La distribuzione dei progetti per ambito di svolgimento (tabella 4.7) è simile nelle due edizioni, con un lieve aumento dei progetti nel campo del patrimonio culturale nell'edizione 2019-2020. In entrambe le edizioni, la porzione maggiore di progetti è rivolta a interventi di tutela del patrimonio

**Tabella 4.7 L'ambito di svolgimento dei PPU**

	<b>Edizione 2016-2018</b>	<b>Edizione 2019-2020</b>	<b>Totale</b>
Patrimonio ambientale	64	34	98
Patrimonio culturale	5	9	14
Riordino archivi	28	16	44
Servizi alla persona	13	6	19
Più di un ambito	-	1	1
Totale	110	66	176

ambientale e al riordino di archivi. In totale, circa otto interventi su 10 sono stati sviluppati in questi due ambiti. La differenza potrebbe riflettere un maggior bisogno di interventi su questi fronti nei contesti locali, ma anche una maggior compatibilità di questo tipo di mansioni con i profili dei destinatari.

Per quanto riguarda i destinatari (Tabella 4.8), nel corso delle due edizioni i PPU hanno coinvolto complessivamente 689 persone equamente distribuite tra le due categorie.

**Tabella 4.8 Caratteristiche dei destinatari**

	Edizione 2016-2018	Edizione 2019-2020	Totale
Utenti dei servizi sociali	228	135	363
Inoccupati/disoccupati	193	133	326
Totale	421	268	689

Fonte: elaborazione su dati Regione Piemonte

I dati sui soggetti privati coinvolti nel ruolo di attuatori, infine, evidenziano una preponderanza di cooperative rispetto alle altre imprese e un piccolo numero di associazioni ed altri enti appartenenti al terzo settore.

**Tabella 4.9 Tipo di soggetto attuatore**

	Edizione 2016-2018	Edizione 2019-2020
Cooperative	38	25
Altre imprese	10	7
Associazioni di categoria	3	1
Fondazioni/volontariato	2	-
Totale	53	33

Fonte: elaborazione IRES su dati Regione Piemonte

## Le analisi di attuazione

I Progetti di Pubblica Utilità sono stato oggetto di due indagini di attuazione, una per ciascuna edizione del ciclo di finanziamento 2014-2020. Entrambe le indagini si sono basate su metodi qualitativi, in particolare attraverso interviste individuali o in piccolo gruppo e *focus group* rivolti ad una selezione di rappresentanti degli enti pubblici e privati che hanno partecipato alla misura.

La strategia di ricerca ha previsto una prima analisi, per l'edizione 2014-2016 che ha indagato ad ampio spettro gli aspetti centrali dell'attuazione dei PPU, per individuarne i principali punti di forza e le criticità. Il secondo rapporto, per l'edizione 2019-2020, ha invece indagato più nel dettaglio

continuando nel solco tracciato dalla precedente ricerca. In questo caso, sono state messe a fuoco le differenze tra le due edizioni e sono stati approfonditi i principali punti critici emersi nel precedente studio.

### **Il ruolo dei soggetti privati nelle partnership**

Uno degli aspetti sui quali si sono concentrate le ricerche è relativo alla partecipazione dei soggetti privati ai PPU, nonché il ruolo da loro ricoperto. Come si è già osservato nella tabella 4, la maggior parte degli enti privati coinvolti nell'attuazione dei Progetti di Pubblica Utilità è composta da cooperative. Da un lato, ciò può apparire ragionevole poiché questo tipo di organizzazione privata possiede spesso strumenti specifici per la presa in carico di soggetti in condizioni di svantaggio (si pensi, ad esempio, alle cooperative di tipo B).

Tuttavia, dalle indagini svolte emerge un'ulteriore spiegazione, valida sia per le cooperative che per le imprese di altro tipo. Le organizzazioni private che accettano di partecipare ai PPU sono, in larga misura, soggetti vicini all'ente pubblico proponente. Ciò significa che gli enti attuatori hanno già avuto opportunità di collaborazione con il proponente pubblico in altre occasioni, oppure vedono nei PPU l'opportunità di iniziare a collaborare con l'ente pubblico.

L'incentivo principale alla partecipazione non sembra essere quello di inserire nuove persone nella propria organizzazione produttiva, bensì consolidare rapporti di collaborazione che potrebbero portare a nuove opportunità nel prossimo futuro.

La copertura di una parte dei costi di inserimento dei destinatari tramite i fondi europei non sembra quindi sufficiente a stimolare l'adesione alla misura.

### **Selezione dei destinatari**

Il processo di selezione dei destinatari è un nodo di particolare importanza, sottolineato nella maggior parte delle interviste come aspetto di criticità. In particolare viene sottolineata la rigidità del processo di selezione, che procede nel modo seguente: pubblicazione dell'avviso da parte del partenariato, presentazione delle candidature da parte dei destinatari, composizione della graduatoria da parte del Centro per l'Impiego e colloquio finale. I punti individuati come maggiormente critici sono gli ultimi due. In particolare, l'ordinamento dei destinatari in graduatoria segue un criterio di reddito ISEE, senza tenere in considerazione eventuali competenze o caratteristiche utili o necessarie a svolgere le mansioni richieste nel PPU.

I candidati così individuati sono inviati alla fase finale di colloquio uno alla volta, dove è richiesto ai soggetti proponenti e attuatori di confermare o scartare la persona individuata (laddove sia ritenuta incompatibile con le mansioni da svolgere), senza però poter conoscere i successivi candidati. In questo modo non vi è possibilità di sapere se la persona successiva sarà migliore o peggiore, determinando così una situazione di incertezza nella quale è difficile compiere una scelta ponderata. Questo aspetto si lega, in parte, al tema precedente della partecipazione delle imprese: l'assenza di margini nella scelta dei destinatari finali costituisce un ulteriore deterrente verso la partecipazione ai PPU.

## Contratto o tirocinio?

Il tipo di contratto con il quale i destinatari fanno ingresso nella misura è l'elemento distintivo principale tra le edizioni 2016-2018 e 2019-2020. Come già detto in precedenza, la prima ha previsto l'inserimento in tirocinio, mentre la seconda con contratto a tempo determinato. Il cambiamento è principalmente dovuto ad una serie di difficoltà nell'adattare i PPU al tirocinio, che, sebbene più economico, si è rivelato in molti casi problematico dai punti di vista amministrativo e gestionale. Il tirocinio, infatti, prevede l'assegnazione dei tirocinanti a un tutor aziendale, il quale deve supervisionare costantemente l'attività del destinatario. Come risultato, i costi del personale adibito al tutoraggio si sono rivelati in molti casi insostenibili. Questo fenomeno è particolarmente accentuato nei progetti che coinvolgevano un alto numero di destinatari, e conseguentemente più di un singolo tutor (la normativa ne prevede uno ogni 3 tirocinanti).

L'assunzione con contratto a tempo determinato elimina l'obbligo del tutoraggio, lasciando ad ogni PPU la valutazione di quando e come affiancare il destinatario, a seconda dei casi e delle mansioni richieste.

Un aspetto altrettanto rilevante è costituito dal diverso trattamento economico garantito ai destinatari. A parità di impegno orario, il contratto di lavoro concede una retribuzione superiore rispetto al tirocinio, a cui si aggiunge la possibilità di beneficiare degli ammortizzatori sociali (NASPI) al termine del periodo di assunzione e dei contributi previdenziali.

## Confronto con altri strumenti di welfare

Un tema emerso nel corso delle interviste è il confronto dei PPU con altri strumenti di politica attiva del lavoro e di sostegno al reddito (*workfare*). Questo tema è emerso a margine dell'analisi dell'edizione 2016-2018, ed è stato indagato più in profondità nella successiva fase di indagine. Dalle testimonianze raccolte emerge la difficoltà dei PPU di trovare un proprio spazio all'interno delle strategie di welfare locali. Il principale termine di confronto è la misura dei Cantieri di Lavoro, esperienza di lungo corso nella Regione Piemonte, per il sostegno al reddito di persone in difficoltà mediante lo svolgimento di lavori di pubblico interesse. La principale differenza con i PPU è che questa misura non prevede un contatto diretto con il mondo delle imprese. Per quanto riguarda la relazione tra i due interventi, dall'indagine svolta sono emersi due modelli. Un primo modello vede una sovrapposizione tra PPU e Cantieri di lavoro, entrambi utilizzati dagli enti pubblici per svolgere funzioni simili e sostenere persone con simili caratteristiche. La scelta di una misura rispetto all'altra ricade su ragioni di contingenza temporale e convenienza amministrativa. Il secondo modello, invece, separa le due misure in modo più marcato. Da un lato i Cantieri di Lavoro sono destinati a persone con particolari vulnerabilità oppure prossime al raggiungimento della pensione, cui vengono affidate mansioni ordinarie dell'ente pubblico. I PPU, al contrario, in questo modello sono destinati a persone più prossime al mercato del lavoro, e sono condizionati alla progettazione di azioni non ordinarie.

In entrambi i casi, la componente di sostegno al reddito dei PPU sembra quella prevalente rispetto alle altre componenti come lo sviluppo di competenze, il contatto tra disoccupati e imprese e il reinserimento sul mercato del lavoro.

Un ulteriore aspetto di criticità è rappresentato dalle possibili frizioni tra PPU e Reddito di Cittadinanza. La partecipazione ad un PPU potrebbe creare effetti negativi di lungo periodo sul Reddito di Cittadinanza, in particolare, il nuovo ISEE aggiornato dopo aver beneficiato del PPU potrebbe escludere il destinatario dal Reddito di Cittadinanza nel caso tornasse disoccupato, fino al successivo aggiornamento della condizione ISEE. Questo fattore, unito all'incertezza nella prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del PPU, ha determinato alcune rinunce a partecipare per timore di trovarsi al contempo senza lavoro ed esclusi da altre misure di sostegno.

## Indicazioni di policy

Gli elementi emersi durante le attività di analisi dei PPU mettono in luce tre principali indicazioni utili ai *policy maker* come spunto di riflessione per il futuro di questa misura.

Il primo aspetto da considerare riguarda il livello di selettività dei destinatari. Incrementare la selettività per concentrare l'azione su sottocategorie specifiche dei destinatari potrebbe portare la misura verso i profili maggiormente inseribili nel mercato del lavoro, per i quali i PPU rappresentano un'occasione di apprendimento e riattivazione, escludendo però i profili più svantaggiati. Viceversa, una minore selettività garantirebbe di raggiungere le fasce di popolazione con maggiori difficoltà, per le quali, tuttavia, il PPU potrebbe essere insufficiente a colmare il divario sul mercato del lavoro. In questo caso, i PPU avrebbero quasi esclusivamente un ruolo di sostegno al reddito. In questa prospettiva è fondamentale riflettere portando attenzione alle trasformazioni in corso nelle politiche per il lavoro regionali e nazionali. Oltre all'ingresso in campo del Reddito di Cittadinanza, è probabile che la crisi pandemica genererà nuove politiche (sia attive che passive) in campo sociale, economico e del mercato del lavoro. Sarà dunque fondamentale programmare l'integrazione tra le varie misure, e prevenire possibili frizioni e sovrapposizioni tra i vari dispositivi.

Il secondo spunto di riflessione riguarda il coinvolgimento delle imprese private. Attualmente i PPU non sembrano incentivare la partecipazione delle imprese al fine di inserire nuovi lavoratori da assumere. Questo fattore è in parte collegato alla selezione dei destinatari, ma ha anche a che vedere con la reticenza delle imprese a intraprendere un percorso in un campo, quello di collaborazione col settore pubblico, con il quale non hanno familiarità. L'assenza di un beneficio economico diretto, unito al carico amministrativo di gestione dei progetti, rappresentano attualmente forti disincentivi alla partecipazione.

Il terzo punto riguarda i risultati occupazionali della misura. Le analisi attuali mettono in luce alcuni aspetti relativi all'attuazione, e possono contribuire a spiegare alcuni meccanismi di funzionamento dei PPU. Queste analisi non possono, tuttavia, fornire un giudizio accurato sull'efficacia occupazionale dei PPU e sulla loro effettiva capacità (o incapacità) di contribuire al rientro sul mercato del lavoro da parte dei destinatari. Per fare ciò sarebbe necessario condurre un'indagine quantitativa di stampo controfattuale, che possa aiutare a comprendere con maggior precisione gli effetti della misura.

## 4.6 IL PROGRAMMA WE.CA.RE

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 articolato in quattro misure:

- la Misura 1 sostiene azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali;
- la Misura 2 riguarda progetti di welfare di comunità promossi dal terzo settore;
- la Misura 3 si rivolge ad interventi di welfare aziendale;
- la Misura 4 si propone di rafforzare progetti aziendali che producano effetti socialmente desiderabili.

**Tabella 4.9 Le quattro misure di We.Ca.Re.**

	Oggetto	Destinatari	Risorse (Mln €)	Fondo
Misura 1	Azioni innovative di welfare territoriale	Enti gestori dei servizi socio-assistenziali capofila di partnership pubblico-private	6,4	Fondo sociale europeo
Misura 2	Progetti di welfare di comunità del terzo settore	Soggetti del terzo settore	3,6	Fondo sociale europeo
Misura 3	Progetti di welfare aziendale	Aziende e associazioni di categoria	4,0	Fondo sociale europeo
Misura 4	Progetti aziendali con effetti socialmente desiderabili	Aziende	5,0	Fondo europeo di sviluppo regionale

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Regione Piemonte

Le attività di analisi e valutazione hanno riguardato la Misura 1 ed hanno in particolare riguardato la configurazione e il cambiamento delle reti attuative e i processi di attuazione sui territori.

### La struttura della misura 1

Gli obiettivi perseguiti dalla Regione Piemonte con la Misura 1 sono di due tipi. Il primo obiettivo riguarda l'innovazione del sistema di welfare territoriale piemontese attraverso l'introduzione e l'estensione di interventi di "welfare generativo" basati sull'empowerment degli utenti, sull'attivazione della società civile, gli interventi di prossimità e quelli domiciliari. In questo caso il principio guida di riferimento è rappresentato dal concetto di innovazione sociale. Il secondo obiettivo riguarda il rafforzamento delle relazioni e della capacità di collaborazione a livello territoriale tra i soggetti pubblici e quelli privati nella programmazione e poi nell'attuazione degli interventi di welfare.

Il processo di attuazione della Misura si è articolato in cinque fasi. Nella prima fase, collocabile tra il mese di giugno 2017 e il mese di giugno 2018, si sono costituite 22 aggregazioni territoriali ciascuna con un ente gestore dei servizi territoriali come capofila, ed ognuna di esse ha elaborato una prima idea progettuale. Nella seconda fase, da giugno a settembre 2018, la Regione ha valutato le idee



progettuali e i territori hanno pubblicato le manifestazioni di interesse finalizzate ad individuare i partner provenienti dalla società civile. Nella terza fase, tra settembre e dicembre 2018, i territori hanno elaborato i progetti definitivi. Nella quarta fase, tra gennaio e aprile 2019, la Regione ha valutato ed approvato i progetti presentati dai territori assegnando le rispettive risorse. Si è successivamente aperta la quinta fase, di attuazione vera e propria dei progetti sul territorio che è durata due anni (aprile 2019-aprile 2021).

### Risorse e territori della misura 1

I 22 progetti possono essere ricondotti a quattro situazioni differenziate: 1) il comune capoluogo di Regione; 2) aggregazioni di dimensioni vaste; 3) aggregazioni di media dimensione; 4) aggregazioni di prossimità.

Il progetto con il bacino di popolazione più consistente e concentrato, poco meno di 900.000 abitanti, riguarda il Comune di Torino che storicamente svolge il ruolo di ente gestore delle funzioni socio-assistenziali sul proprio territorio. Altri 2 progetti coprono un bacino di popolazione particolarmente esteso, superiore al mezzo milione di abitanti. Si tratta del progetto presentato dall'aggregazione con capofila Alessandria, che comprende 10 enti gestori distribuiti su 5 ambiti territoriali contigui nell'area sud-est della Regione e del progetto con capofila Cuornè che include 7 enti gestori di 4 diversi ambiti territoriali, collocati nell'area nord-ovest della Città metropolitana di Torino. La maggior parte dei progetti – 13 – copre un bacino di popolazione intermedio, compreso tra i 100.000 e i 200.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Biella, Cuneo, Fossano, Alba, Borgomanero, Novara, Rivoli, Susa, Pinerolo, Chieri, Moncalieri, Verbania e Vercelli. Tutte le aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale, con l'eccezione dell'aggregazione di Moncalieri che copre 2 ambiti. La maggior parte di queste aggregazioni – 8 su 13 – sono composte da un solo ente gestore delle funzioni socio-assistenziali, mentre altre 5 aggregazioni sono composte da 2 a 4 enti gestori distinti. I restanti progetti – 6 su 22 – coprono un bacino di popolazione inferiore ai 100.000 abitanti. Si tratta dei progetti presentati dalle aggregazioni con capofila Mondovì, Bra, Romentino, Pianezza, Orbassano e Carmagnola. Tutte queste aggregazioni corrispondono ad un unico ambito territoriale e comprendono un unico ente gestore, con l'eccezione di Mondovì che vede la partecipazione di 2 enti gestori limitrofi. La Tabella 8.2 propone un quadro sinottico delle risorse assegnate ai 22 territori.

**Tabella 4.10 Progetti e risorse**

Capofila	Popolazione	Titolo del progetto	Risorse €
CISSACA Alessandria	643.111	Quadrante AL&AT	867.617,14
IRIS Biella	168.926	We.com	243.144,11
CSAC Cuneo	162.153	Draios (sentieri): tracciare percorsi innovativi per nuclei familiari con figli minori in situazione di fragilità	232.471,75
Cons. Monviso Solidale	169.683	News dal Monviso – Nuove esperienze di welfare nel territorio del Monviso Solidale	239.082,57
CSSM Mondovì	86.130	Silver care	199.570,57
CSA Alba	105.475	Vecchie radici per nuovi frutti. Mutualità Circolare ed Economia di Scambio nell'albese	216.701,57

Conv. Comune Bra	65.788	A.G.R.I. SOCIAL (Attivare Generazioni per la Reciproca Inclusione Sociale)	199.610,49
CISS Borgomanero	154.325	Deperimetrazione dei servizi di contatto con la vulnerabilità come sfida di innovazione	234.782,47
Comune Novara	104.284	Una Comunità che cura	209.794,75
CISA Ovest Ticino Romentino	89.906	Reti per il futuro	200.800,27
Comune Torino	886.837	TO-Link: connessioni di comunità	571.001,70
CISAP Grugliasco-Rivoli	144.847	An.Co.Re. – Anziani, Comunità, Reti	230.711,75
CONISA Susa	119.677	Ben Essere in Valle	223.412,80
CISSA Pianezza	87.792	We.Go.Change	200.327,31
CIDIS Orbassano	97.249	Attivare scintille	198.758,30
CISS Pinerolo	134.770	"Se io sono, tu sei e noi siamo" Accompagnamento educativo delle relazioni per contrastare le conflittualità e rafforzare la coesione sociale	220.738,12
CISS 38 Cuoragnè	517.580	C.I.S.T.A.I. – Coprogettiamo Insieme Sistema Territoriali di Attività Integrate	702.872,02
CSSAC Chieri	103.518	Genitori, scuola, servizi: al lavoro verso un patto educativo	212.383,45
CISA 31 Carmagnola	53.269	SEMI – Sussidiarietà, Empowerment, Inclusione	179.712,54
Unione Moncalieri	153.922	Facciamo CO.S.E. – Comunità che Sviluppa Energie	331.661,49
CSSV Verbania	170.330	We.Ca.Re. VCO – La comunità con le persone anziane	242.804,22
Comuni Conv. Vercelli	172.954	WELfare COmmunity Meet – WEL.CO.ME.	242.040,65

Fonte: Elaborazioni IRES su dati Regione Piemonte

## La Network Analysis

Al fine di studiare la configurazione delle reti attuative della Misura 1 di We.Ca.Re. e la loro evoluzione nel corso del tempo è stata avviata una indagine di network analysis, condotta con tre rilevazioni: la prima rilevazione è stata realizzata nella fase di avvio dell'attuazione dei progetti sul territorio, a cavallo tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020; la seconda rilevazione è stata svolta a circa un anno di distanza in una fase di attuazione avanzata; la terza rilevazione è stata condotta nel 2022 alcuni mesi dopo la conclusione formale dell'attuazione dei progetti.

## La prima rilevazione

La prima rilevazione ha evidenziato che le reti che sono andate a costituirsi sui territori per l'attuazione di We.Ca.Re. ricalcano in ampia misura sistemi di relazioni pregresse e già attive in passato su altri progetti. Una sostanziale continuità riguarda sia la forma delle reti sia il tipo di attori coinvolti.

Va rilevato che la configurazione delle reti è territorialmente diversificata, come è ragionevole attendersi in virtù delle diverse storie pregresse. Si possono in particolare distinguere tre tipi di rete:

- reti accentrate attorno all'ente gestore delle funzioni socio-assistenziali che costituisce l'attore chiave che struttura e organizza le relazioni tra i diversi attori; pur essendo il tipo di rete più diffusa, non è presente in termini univoci;
- reti accentrate attorno ad un soggetto del terzo settore;
- reti in cui non emerge con chiarezza un soggetto centrale, ma che si possono invece considerare tendenzialmente policentriche.

L'analisi ha evidenziato come nella prima fase attuativa gli attori territoriali abbiano prevalentemente interagito per far fronte ad esigenze concrete e di carattere gestionale dei progetti mentre hanno impegnato uno spazio relativamente contenuto per le attività maggiormente rivolte alla elaborazione creativa e alla ricerca dell'innovazione.

## La seconda rilevazione

La seconda rilevazione ha evidenziato che con il procedere del processo di attuazione si è assistito ad un duplice movimento. Da un lato la forma delle reti per come si sono configurate nelle prime fasi di attuazione è andata progressivamente a consolidarsi. Dall'altro lato, pur senza snaturarne l'identità e variarne in termini penetranti la struttura, si è assistito ad un parziale allargamento delle reti a nuovi soggetti rispetto a quelli già tradizionalmente coinvolti, in particolare nell'ambito del terzo settore e, in misura minore, delle imprese private radicate territorialmente.

In questa fase i soggetti attuatori e in particolare i capofila hanno dichiarato di aver dedicato molto più tempo rispetto alle fasi iniziali del processo di attuazione alla ricerca di nuovi soggetti con cui entrare in relazione e stabilire forme di collaborazione.

## La terza rilevazione

La terza rilevazione ha evidenziato che in seguito alla conclusione del processo di attuazione si è assistito ad uno sfoltimento delle relazioni tra gli attori locali e ad una sorta di "ritorno al passato" delle reti che sembrano in buona parte tornate a ricalcare gli assetti già esistenti prima di We.Ca.Re.

L'allargamento delle reti e la presenza di nuovi attori durante la fase attuativa sembra dunque aver avuto un carattere prevalentemente contingente, legate alla necessità di far fronte ai problemi emersi durante questa fase.

Allo stesso tempo va rilevato che praticamente in tutti i territori esiste un nucleo consolidato di attori che mantiene relazioni collaborative trasversali a più progetti: circa il 42% del totale delle

organizzazioni rilevate all'inizio del processo attuativo di We.Ca.Re hanno mantenuto forme di collaborazione su altre iniziative o progetti anche in seguito alla conclusione di We.Ca.Re.

## L'analisi del processo di attuazione

Il processo di attuazione della Misura 1 di We.Ca.Re. è stato sinora studiato in tre fasi distinte, ricorrendo ad indagini di carattere qualitativo basate su interviste a testimoni privilegiati. Più precisamente un primo carotaggio, realizzato a cavallo tra il 2018 e il 2019, ha riguardato la fase di progettazione degli interventi da parte delle *partnership* territoriali ed è consistito nella realizzazione di tre studi di caso riguardanti i territori di Alba, Susa e Orbassano. La seconda parte dell'indagine, realizzata nel 2020, ha invece riguardato il primo anno di attuazione dell'intervento ed ha coinvolto tutti i territori. La terza parte, realizzata nel 2021, ha riguardato il secondo anno di attuazione dei progetti e si è concretizzata in quattro studi di caso relativi ai territori di Alessandria, Alba, Pianezza e Borgomanero.

### Il processo di progettazione

Il primo carotaggio suggerisce che il processo di progettazione condotto dai territori ha prevalentemente seguito una logica di carattere incrementale, conducendo alla elaborazione di progetti che presentano elementi di familiarità con interventi già attuati, in termini parziali, discontinui o a scala ridotta, dagli attori pubblici o privati poi coinvolti nel processo di progettazione di We.Ca.Re.

### I contenuti dei progetti e il primo anno di attuazione

La seconda fase dell'indagine ha innanzitutto indagato con maggiore dettaglio i contenuti dei 22 progetti, evidenziando che in effetti non costituiscono interventi unitari ma ciascuno di essi corrisponde ad un "paniere" di interventi differenziati. La Tabella 8.3 propone un quadro sinottico degli interventi contenuti nei progetti, classificati sulla base di due dimensioni: la loro aderenza o meno ad una definizione stringente del concetto di innovazione sociale<sup>40</sup> e la loro caratterizzazione o meno in termini di servizi rivolti a specifiche categorie di utenti.

19 progetti su 22 includono interventi che si propongono di rafforzare il welfare territoriale attraverso l'estensione nello spazio e nel tempo di servizi parzialmente pre-esistenti ma non garantiti in termini uniformi e stabili sul territorio: servizi per l'inserimento socio-lavorativo, servizi per i minori e le famiglie, servizi per gli anziani e i soggetti non autosufficienti, servizi per contrastare l'emergenza abitativa. L'obiettivo di fondo sembra dunque essere quello di promuovere una maggiore continuità dell'offerta, in particolare in quelle aree di intervento che non sono considerate sufficientemente consolidate o capillari, eventualmente, tramite questi interventi "pilota" potenziare la capacità di coordinamento tra gli attori. Si tratta di interventi che possono presentare assonanze e elementi

---

<sup>40</sup> Il riferimento è alla definizione utilizzata dal CERIS (Centro di Ricerche Internazionali sull'Innovazione Sociale) secondo cui vi è innovazione sociale quando un bisogno collettivo è affrontato attraverso un'innovazione di carattere relazionale o tecnologico che è dotata di capacità economica di auto-sostegno sul lungo periodo ed è in grado di determinare un impatto strutturale sul contesto in cui si inserisce.

comuni con il concetto di innovazione sociale, a partire dal possibile spazio per l'azione sussidiaria della società civile locale, ma molto difficilmente potranno auto-sostenersi economicamente dopo la conclusione di We.Ca.Re.

**Tabella 4.11 Classificazione degli interventi contenuti nei progetti**

	Servizi	Azioni
<b>Innovazione sociale</b>	Auto-mutuo-aiuto e scambio solidale  (9 progetti)	Informazione  (9 progetti)
<b>Welfare territoriale</b>	Inserimento socio-lavorativo  Minori e famiglie  Anziani e soggetti non autosufficienti  Emergenza abitativa  (19 progetti)	Uffici progettazione  Tavoli e reti stakeholder  Omogeneizzazione e integrazione dell'offerta  (13 progetti)

Fonte: IRES

Oltre la metà dei progetti, 13 su 22, include azioni che riguardano la progettazione e la *governance* delle politiche sociali territoriali: l'istituzione di uffici di progettazione, la costituzione o il rafforzamento di tavoli di confronto con gli *stakeholder*, azioni per omogeneizzare e integrare tra loro servizi già esistenti. Si tratta di interventi coerenti con l'obiettivo perseguito dalla Regione di rafforzare la *governance* collaborativa delle politiche sociali; essi rappresentano elementi di innovazione relazionale, in alcuni casi affiancati da innovazioni di tipo tecnologico con l'utilizzo di applicazioni e piattaforme digitali. Esiste poi un nucleo di interventi che si possono considerare potenzialmente in grado di determinare innovazioni sul sistema di offerta ispirate al concetto di innovazione sociale inteso in senso stretto. In 9 progetti su 22 si prevede la realizzazione di servizi di innovazione sociale in senso proprio. Si tratta di servizi di auto-mutuo-aiuto e scambio solidale basati sulla attivazione di reti locali della società civile, in seguito ad azioni di animazione territoriale. In uno stesso numero di progetti, 9 su 22, sono contenute azioni di condivisione e diffusione delle informazioni sui servizi e le opportunità esistenti sul territorio, mettendo in rete soggetti pubblici e privati e ricorrendo ampiamente a piattaforme informatiche ed *on-line*. Considerando nel loro insieme queste due categorie di interventi, la maggior parte dei progetti – 16 su 22 – contiene almeno un intervento di innovazione sociale in senso stretto.

In merito al primo anno di attuazione l'indagine ha evidenziato diverse difficoltà. L'avvio delle prime attività ha infatti generalmente scontato un rilevante ritardo legato alla necessità di rimodulare i progetti e di definire la progettazione esecutiva delle azioni. La *governance* dei progetti è spesso stata caratterizzata da dispendiose negoziazioni sia tra i partner pubblici, sia tra questi ultimi e i soggetti del terzo settore, per quanto non manchino situazioni in cui questi problemi non sembrano essersi verificati o sembrano aver avuto una minore incidenza per l'avvio delle attività. Il

coinvolgimento e l'attivazione della società civile e in particolare delle associazioni di volontariato, spesso frammentate e deboli sul piano organizzativo è un nodo problematico che è stato incontrato in molti territori. Molti enti gestori inoltre, soprattutto quelli di dimensioni minori, hanno incontrato significative difficoltà sul piano amministrativo che ne hanno chiaramente rallentato il passo.

L'irrompere dell'emergenza sanitaria con il conseguente *lockdown*, verificatosi quando l'attuazione degli interventi era ancora ad uno stadio piuttosto iniziale, nella maggior parte dei territori ha causato una sostanziale interruzione di gran parte delle attività in corso per alcuni mesi.

## La terza fase dell'indagine: un approfondimento sui processi di innovazione

La terza fase di analisi del processo di attuazione, condotta tra febbraio e maggio 2021, ha approfondito l'analisi su quattro casi, analizzando i progetti di cui sono capofila Alba, Alessandria, Borgomanero e Pianezza. Si tratta di casi appartenenti alle diverse classi dimensionali individuate nel primo paragrafo – Risorse e territori della Misura 1 –, e distribuiti nei quattro quadranti della Regione. I principali attori responsabili dell'attuazione sono stati intervistati con l'intento di rispondere a due domande:

- il programma ha stimolato a livello locale qualche innovazione in senso lato, anche se non riconducibile alla definizione di innovazione sociale in senso proprio?
- queste eventuali innovazioni quali caratteristiche hanno e sulla base di quali meccanismi si sono attivate?

La visione più ravvicinata di questi 4 casi suggerisce che, almeno in alcuni territori, il programma We.Ca.Re. abbia costituito una finestra di opportunità variamente utilizzata dagli attori locali per introdurre qualche innovazione intesa come modifica di carattere incrementale nelle modalità di operare dei servizi pubblici e/o nella gamma di servizi attivati.

I paragrafi che seguono provano a sostanziare questa affermazione, con riferimento in particolare al tipo di innovazione introdotta e ai problemi affrontati, ai percorsi attraverso i quali si sono introdotti elementi di discontinuità, al ruolo giocato dal partenariato ed in genere dalle reti di relazioni costruite sui territori, ai risultati percepiti dagli attori ed infine ai meccanismi attivati dal programma We.Ca.Re.

### L'innovazione introdotta ed i problemi affrontati

Gli elementi di discontinuità rintracciati nei casi studiati sono riconducibili a tre categorie:

- rispetto a quanto tradizionalmente messo in campo dagli Enti gestori si sono avviate modalità innovative per affrontare problemi consolidati;
- queste modalità innovative sono state rivolte ad affrontare problemi inediti, o finora non affrontati;
- si sono arricchite le reti territoriali, modificando, talvolta in maniera significativa, le relazioni ed i ruoli degli attori.

Con riferimento alla prima tipologia di discontinuità introdotta si può citare ad esempio il caso dell'intervento sulla emergenza abitativa del Consorzio di Pianezza. Siamo qui in presenza di un problema non certo di recente emersione, anzi, possiamo dire che si tratti di un problema

“refrattario”, di un problema cioè che fino a questo momento era risultato sostanzialmente intrattabile, confinato in una sorta di “terra di nessuno” tra le competenze dei Consorzi – che possono attivare misure di sostegno economico e di accompagnamento per soggetti deboli e marginali, ma non hanno strumenti specificamente dedicati al tema della casa – ed i Comuni, che al contrario hanno competenze sulle politiche della casa, ma non hanno strumenti per attivare percorsi di accompagnamento e di più complessiva inclusione sociale con cui costruire soluzioni non solo emergenziali. Il tentativo avviato con WE.Ca.Re. va nella direzione di strutturare un quadro di regole condivise, percorsi di confronto e di cooperazione tra i Comuni del territorio, il Consorzio ed i soggetti che gestiscono i servizi di *housing* sociale – in un caso dei Comuni, in altri casi attori del privato sociale – per provare a progettare soluzioni di più ampio respiro per i nuclei famigliari in situazione di difficoltà rispetto all’abitazione.

Nella stessa direzione – l’avvio di un tentativo innovativo rispetto al problema “storico” della casa – va uno dei progetti con capofila il Consorzio di Alessandria, in questo caso con una maggiore accentuazione sul tema delle “fasce grigie”, ossia degli utenti finora ignorati dai Consorzi perché (non ancora) in situazione di conclamata difficoltà economica. Anche in questo caso, il tentativo avviato è quello di definire regole, linee di azione, ruoli dei diversi attori pubblici e privati, per costruire un sistema di intervento finora sostanzialmente inesistente.

Ancora simile, sotto diversi aspetti, è il progetto a favore dei minori messo in campo dal progetto We.Ca.Re. di Borgomanero. Il tema del rapporto delle famiglie con le fragilità e le difficoltà legate all’infanzia è anch’esso un tema consolidato nella sfera di azione dei consorzi socio-assistenziali, in questo caso interessato da una ridefinizione del problema e da un conseguente tentativo di rivedere la strategia dell’intervento, ponendo l’accento sul versante della prevenzione rispetto a quello della riparazione delle situazioni già compromesse. Anche in questo caso, è stato avviato un tentativo basato sulla attivazione di sedi di confronto strutturato tra molteplici attori del territorio – operatori dei consorzi, famiglie, operatori dei nidi comunali e privati, altri soggetti – per individuare e definire prassi comuni di lavoro e momenti di formazione ed accompagnamento alle famiglie.

Ancora, è possibile citare il progetto sempre di Borgomanero finalizzato agli inserimenti lavorativi, rivolto alle persone con disabilità e, più in generale, in una condizione di fragilità. Anche in questo caso siamo in presenza di un problema da tempo nell’agenda degli interventi dei Consorzi. Il tentativo consiste nell’adottare un approccio all’inserimento lavorativo che pone maggiore attenzione al contesto aziendale che accoglie gli utenti rispetto a quanto classicamente avviene in questo tipo di interventi. L’attenzione è stata dunque posta sia alla costruzione di percorsi di rafforzamento delle competenze degli utenti, attraverso l’utilizzo di situazioni di lavoro gestite da partner del progetto, per poi avviarli ad esperienze di tirocinio in aziende del territorio ed infine ad una collocazione lavorativa stabile, sia alla costruzione di competenze di accoglienza ed accompagnamento delle aziende, con percorsi di formazione dei tutor aziendali e l’introduzione della nuova figura di “magister” dei tutor.

Parzialmente differenti sono i casi che si possono qualificare nella categoria “modalità innovative - problemi inediti/non affrontati”.

Tale è ad esempio il caso dell’intervento del progetto di Alba su alcuni quartieri, sia in Alba città che in Comuni del territorio, finalizzato ad attivare risorse del quartiere affinché il quartiere stesso gestisca e affronti le proprie problematiche.

Sotto questo aspetto è analogo il progetto di Alessandria che prevede la costruzione di una piattaforma che riporti i servizi del welfare territoriale – che siano erogati da attori pubblici o privati –

e che al tempo stesso consenta ai singoli cittadini o associazioni sia di segnalare una propria situazione di bisogno che di offrirsi come risorsa – in termini di tempo, di competenze, di disponibilità – per affrontare problemi segnalati da altri cittadini o associazioni.

Si tratta di progetti che nascono sulla base dell'opzione per un approccio di "sviluppo di comunità", in cui gli utenti stessi dei servizi possano essere risorsa per affrontare i problemi comuni ad una collettività. Sulla base di questo approccio, si individuano quindi problemi o situazioni in cui sperimentare modalità innovative di intervento.

Tutti i casi citati sono accomunati da una qualche discontinuità nel sistema delle relazioni.

In tutti i casi richiamati i tentativi di costruire soluzioni efficaci – o almeno auspicabilmente tali – passano dalla condivisione di metodi e di visioni dei problemi tra una pluralità di attori. In tutti i casi, i Consorzi hanno provato a spogliarsi di una loro (forse presunta) centralità e primazia nella gestione delle situazioni, per aprirsi a un effettivo rapporto di partenariato con altri attori. Al tempo stesso, attori privati o del privato sociale hanno dovuto affrontare problematiche, talvolta anche a loro sconosciute, progettando non solo le soluzioni tecniche a fronte di precise indicazioni dei Consorzi – quella che uno dei nostri interlocutori ha definito "*micro-progettazione*" – ma provando più a monte nel percorso progettuale a definire i problemi e gli obiettivi realisticamente conseguibili, in un rapporto sostanzialmente "alla pari" con i Consorzi, all'interno di un percorso che, sempre lo stesso interlocutore, ha definito di "*macro-progettazione*".

Ne è conseguita una ridefinizione delle relazioni tra gli attori con un ispessimento delle relazioni ed una modifica dei ruoli che si può talvolta considerare significativa seppure non generalizzata e comunque – per quanto è attualmente possibile affermare – all'interno dei confini del programma We.Ca.re.

### I percorsi dell'innovazione

Il programma We.Ca.Re. è in definitiva "atterrato" nei diversi territori, interagendo con il tessuto locale e, almeno in alcuni casi, intercettando e valorizzando esperienze innovative in qualche misura già presenti, seppure molto spesso allo stato embrionale.

Il percorso seguito in tutti i casi esaminati può essere a sua volta stilizzato in questi termini più generali:

- una situazione di diffusa insoddisfazione rispetto alle modalità tradizionalmente adottate per affrontare determinati problemi e situazioni, più o meno radicate o relativamente nuove;
- la ricerca, da parte degli Enti gestori, di partner e soluzioni in qualche misura già praticate sul proprio territorio o altrove, seppur in forma magari circoscritta;
- la messa a punto di metodi di intervento mutuati da esperienze "minoritarie" assunte come punto di riferimento e il tentativo di attuarli ed estenderli ad un bacino di azione più ampio.

Facendo riferimento agli interventi prima citati, molte sono le situazioni in cui sono attori del privato sociale quelli che avevano sperimentato modalità innovative di intervento, talvolta nel medesimo territorio dove hanno luogo i progetti, talvolta in altri territori: è il caso delle politiche abitative o del catalogo/piattaforma degli interventi ad Alessandria, dove sono soggetti privati i titolari di esperienze che vengono assunte come riferimento; oppure le politiche per la famiglie ed i minori, dove è invece in uno dei consorzi titolari del programma We.Ca.Re. con capofila Borgomanero che si sono realizzate le esperienze prese a riferimento ed estese a tutto il territorio del programma; infine è il caso degli interventi per l'inserimento lavorativo, dove è una cooperativa presente a



Borgomanero che ha sperimentato negli anni un approccio parzialmente differente da quello praticato dai Consorzi e dai servizi pubblici.

Con riferimento invece al progetto di Alba, la dinamica è parzialmente differente, in quanto l'approccio allo sviluppo di comunità e al "beneficiario-come-risorsa" è un approccio maturato all'interno del Consorzio stesso, stimolato anche, nel tempo, dall'intervento sulle povertà, dapprima con risorse del Consorzio stesso, e successivamente con il Reddito di Inclusione ed il Reddito di Cittadinanza, e dalla insoddisfazione per le dinamiche che si instauravano tra beneficiari ed operatori, con lo stabilirsi di una situazione di dipendenza dei beneficiari dagli operatori, e la conseguente impossibilità a mettere in campo le risorse (pur sempre presenti) dei beneficiari. Si trattava di un approccio in qualche misura non ancora prevalente, seppur già presente nelle modalità di azione del Consorzio, che ha trovato in We.Ca.Re. l'occasione per mettersi ulteriormente alla prova e tentare di consolidarsi.

L'aver fatto emergere questo potenziale latente di innovazione, è probabilmente il più significativo risultato di We.Ca.Re., quanto meno con riferimento ai quattro casi su cui è stata condotta questa fase di approfondimento dell'analisi.

### Il ruolo del partenariato e delle reti territoriali

Parlare di potenziale latente di innovazione è di particolare interesse se si guarda non solo all'attore pubblico titolare dei servizi socio-assistenziali – il Consorzio o i Comuni in forma associata – ma soprattutto se si allarga lo sguardo all'attore composito che è l'intero sistema di welfare locale.

Si tratta infatti di processi di innovazione che si originano, che vengono inizialmente sperimentati in qualche luogo all'interno del sistema più complessivo di azione locale, e che con We.Ca.Re. possono essere veicolati e ampliati in altri punti del sistema territoriale.

L'attore pubblico ha avuto un ruolo di regia e di governo – non sempre privo di incertezze – di questi processi, che tuttavia non si comprendono appieno se non si considera tutto il sistema territoriale, nelle sue articolazioni pubbliche e private, come un attore collettivo.

Significativo è stato inoltre il ruolo giocato da esperti ed attori collocati anche al di fuori del territorio di riferimento dei diversi progetti: in tutti i casi analizzati ci sono stati percorsi di formazione o di confronto con esperti ed esperienze esterne e pregresse, che hanno collocato le reti territoriali all'interno di più ampie reti nazionali di attori impegnati sui differenti temi messi al centro degli interventi. Anche con riferimento a questo ampliamento delle reti, possiamo parlare di attori collettivi, su scala extra-territoriale, protagonisti dei percorsi di cambiamento che talvolta rimangono opachi anche per gli stessi attori locali.

Esemplificativa a questo proposito è l'esperienza del catalogo dei servizi di Alessandria, dove operatori della cooperativa che ha realizzato la piattaforma e costruito il catalogo – unitamente agli operatori dei Consorzi coinvolti – avevano realizzato una simile esperienza per censire le risorse territoriali disponibili per affrontare l'emergenza Covid, a sua volta mutuando l'idea da una esperienza realizzata all'interno di un progetto rivolto in questo caso ai migranti a Napoli e poi replicata a Ravenna.

### I risultati percepiti e la variabile Covid

Non è possibile parlare dei risultati conseguiti dai progetti di We.Ca.Re. senza considerare la situazione creata dalla epidemia da Covid-19.

La situazione determinatasi a seguito della pandemia, con l'impossibilità per molti mesi di realizzare attività che prevedessero interazioni in presenza, ha fortemente penalizzato i progetti che richiedevano non solo una significativa interazione con l'utenza, ma anche una costante interazione e confronto tra gli operatori, proprio in ragione del carattere sperimentale delle Iniziative e dell'esigenza di costruire modalità condivise di intervento.

L'impatto della pandemia è stato pertanto duplice. Da un lato ha allungato i tempi di realizzazione dei progetti, ponendo tutta una serie di difficoltà che hanno rallentato l'attuazione degli interventi; l'esito finale è che molti progetti non sono arrivati a realizzare i risultati finali attesi, ma hanno posto alcune premesse che necessitano di tempo per eventuali ulteriori sviluppi.

D'altro canto, però, la pandemia ha avuto anche l'effetto di aumentare sotto qualche aspetto il grado (se non anche il tipo) di innovazione dei progetti, poiché ha costretto ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori sia, aspetto più interessante, nell'interazione con gli utenti e nella "costruzione" del servizio da offrire.

Alcuni progetti – come ad esempio quello di agricoltura solidale del Consorzio di Pianezza – non hanno trovato modalità operative per poter decollare, altri invece sono stati ripensati attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche: l'intervento sulle famiglie del progetto di Borgomanero ha ampiamente utilizzato un diffuso social (Facebook) per costruire relazioni con gli utenti ma anche per offrire servizi e consulenza, ad esempio agli Asili Nido del territorio.

Il progetto sui quartieri di Alba ha riconvertito molti dei momenti di incontro previsti ad attività *online*, come ad esempio i "caffè *online*", attraverso cui sperimentare anche forme di interculturalità. Sempre nel We.Ca.Re. di Alba, il progetto sul trasporto è stato completamente ridisegnato, trasformandolo in attività di presidio solidale del territorio, attraverso l'introduzione della figura della "sentinella" ed una più stretta interazione con i Sindaci dell'Alta Langa.

Venendo alla percezione dei nostri interlocutori sui risultati conseguiti nelle diverse linee progettuali di We.Ca.Re., il quadro che se ne ricava è molto articolato.

Per quanto attiene alla realizzazione delle linee progettuali, pur scontando ritardi e riprogettazioni, il giudizio è sostanzialmente positivo. Rimane tuttavia la netta percezione che in molti casi si siano poste delle premesse che necessitano di un ulteriore sviluppo futuro, necessario per cogliere più concretamente i frutti del lavoro svolto.

La dimensione di risultato che rimane più in ombra, sulla quale si registrano i minori avanzamenti, è invece quella della *governance* delle politiche di welfare su territori più ampi dei singoli Consorzi. Molti progetti We.Ca.Re. si ponevano obiettivi di omogeneizzazione degli interventi su ambiti territoriali molto ampi, come nel caso dell'alessandrino-astigiano o del progetto con capofila Borgomanero, dove in qualche misura si pensava a We.Ca.Re. come opportunità per avanzare nella unificazione delle forme di gestione, oggi suddivise in enti diversi.

Sotto questo profilo va detto che al momento non si registrano grandi risultati.

In termini più generali, tutti gli interlocutori considerano le attività fin qui svolte come una fase iniziale – più o meno avanzata, a seconda dei casi – che necessita però di una prosecuzione per conseguire quei risultati che appaiono, oggi più che all'avvio dei progetti, realisticamente conseguibili, anche in termini di consolidamento dei metodi di intervento e degli apprendimenti realizzati dagli operatori.

## I meccanismi attivati dal programma We.Ca.Re.

L'analisi condotta nei 4 casi suggerisce che la strategia We.Ca.Re., anche laddove non abbia stimolato innovazioni sociali in senso stretto, possa aver contribuito ad attivare un potenziale di innovazione (intesa in senso lato) in qualche misura già presente nei territori.

Le leve che sembrano aver giocato un ruolo nell'innescare, almeno in alcuni territori, questo processo sono essenzialmente tre:

- in primo luogo, la stessa adozione di una politica che aveva come proprio esplicito obiettivo la promozione dell'innovazione sociale ha avuto l'effetto di cambiare in qualche misura le "regole del gioco" per gli attori dei sistemi di welfare locale, forzandoli ad individuare problemi e/o soluzioni con almeno degli elementi di discontinuità; questa cornice di ragionamento ha conferito maggiore peso, maggior rilevanza alle esperienze già presenti con contenuti di innovatività, consentendo loro di emergere e divenire esperienze di riferimento per la nuova progettazione;
- in secondo luogo, il metodo suggerito dal dispositivo del programma, del confronto, della condivisione, dell'allargamento delle interlocuzioni, ha portato a ridefinire, almeno parzialmente, problemi e soluzioni attraverso lo scambio ed il confronto tra punti di vista differenti;
- in ultimo, ma ovviamente non meno importante, la disponibilità di risorse aggiuntive hanno reso interessante, e quindi possibile, questo sforzo di innovazione agli occhi degli attori territoriali.

## INDICAZIONI DI POLICY

Pur nei limiti delle analisi svolte, è possibile ricavare alcune prime indicazioni in tema di *policy* per l'innovazione dei sistemi di welfare locale.

In primo luogo, si può notare come il disegno di opportune *policy* e la disponibilità di risorse economiche può riuscire a "forzare" gli attori locali, quanto meno ad attivare tentativi che in primo luogo sono percorsi di scoperta e valorizzazione delle esperienze per qualche aspetto, più o meno minuto, già in atto. Si può dire che a questo fine occorre disegnare *policy* che – in analogia alla strategia We.Ca.Re. – indichino una prospettiva di lavoro e definiscano risorse dedicate, astenendosi il più possibile da individuare regole troppo vincolanti o modalità di azione troppo prescrittive. L'innovazione, se intesa in senso ampio, trasversale ai filoni di intervento del welfare locale e non centralizzata a livello regionale, è un processo non pienamente disegnabile a priori o a priori attribuibile a specifici attori, soprattutto perché in ogni territorio esistono nuclei di potenziale innovazione e di risorse non uniformi e sempre peculiari. Se dunque si punta ad uno stimolo all'innovazione diffuso e multiforme, una politica dovrebbe essere sufficientemente a maglie larghe da consentire che i potenziali esistenti vengano individuati e valorizzati, in un processo di scoperta che ogni territorio non può che attivare con proprie modalità, in ragione della propria storia e delle proprie esperienze.

In secondo luogo, va rilevato che, quanto meno allo stadio attuale lo stimolo introdotto da We.Ca.Re. sia risultato sostanzialmente inefficace nei confronti del tema della omogeneizzazione e, in prospettiva, unificazione, delle differenti modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali presenti sui territori.

Qui c'è un elemento che va chiarito. Il progetto We.Ca.Re. ha effettivamente messo in moto processi di ridefinizione della *governance* territoriale – si è visto infatti come si siano attivati processi di ristrutturazione delle relazioni e dei ruoli tra gli attori dei sistemi locali di welfare all'interno dell'attuazione di We.Ca.Re – ma questa ridefinizione non è andata nella direzione della unificazione dei modelli istituzionali di governo.

Quello del disegno istituzionale è infatti un livello diverso di intervento rispetto alla *governance* dei sistemi di welfare – avendo a che fare piuttosto con il tema del *government* che non con quello della *governance* – ed in quanto tale si colloca in una sfera differente rispetto al ridisegno dei contenuti del welfare locale: è una dimensione nella quale la variabile dei rapporti politici tra gli attori istituzionali è prevalente e difficilmente può essere toccata da politiche rivolte all'innovazione sociale, richiedendo strumenti e risorse dedicate.

Infine c'è qui un aspetto cui, al momento, si può solo accennare e che riguarda il tema della prosecuzione della politica di innovazione sociale.

Si è visto come in ognuno dei casi esaminati sia forte la consapevolezza di essere in una fase ancora iniziale di un percorso che meriterebbe un ulteriore sviluppo. In questo senso, è estesa la consapevolezza da parte dei territori di dover reperire altre risorse, dal bilancio degli enti gestori stessi o attraverso la partecipazione a bandi, per proseguire le linee progettuali avviate con We.Ca.Re. Se questo processo di autonomo rifinanziamento può essere visto come un interessante passaggio di responsabilizzazione ed impegni degli attori locali, esso però non è esente da rischi. Uno in particolare. Pur all'interno di un percorso di condivisione, ogni attore, che sia pubblico o privato, è mosso da una propria progettualità e sottoposto a propri vincoli: nel momento in cui tenta di accedere individualmente a fonti di finanziamento, pur con l'intento di convogliare poi queste risorse in un disegno condiviso con altri attori del territorio, è tuttavia necessariamente portato a riferire la progettualità, anche in risposta a bandi, alle proprie strategie aziendali e ai vincoli posti dai differenti bandi disponibili. Detto in altri termini, è opportuno segnalare come, al di fuori di una ricerca congiunta di risorse – che presuppone ad esempio la costruzione di *partnership* per la partecipazione a bandi – si tratterà di ricostruire a posteriori – sulla base dei finanziamenti acquisiti e dei vincoli cui sono sottoposti – una coerenza di azione tra i diversi attori che potrebbe rivelarsi non così semplice, e comunque tale da imprimere diverse "curvature" ai percorsi di innovazione fin qui praticati.

In definitiva, la presenza di una – pur non invasiva – regia pubblica e in particolare regionale, potrebbe rivelarsi ancora molto utile per non sottoutilizzare il potenziale di innovazione, piccolo o grande che sia, scoperto e attivato con il programma We.Ca.Re.

## 4.7 L'INCLUSIONE DELLE PERSONE SENZA DIMORA

La mancanza di dimora è un fenomeno sociale presente in tutte le città, in aumento nella dimensione quantitativa e con nuove specificità: persone straniere in uscita da percorsi di accoglienza (es. Sprar) senza alternative, persone con dipendenze o comportamenti patologici, donne vittime di violenza domestica con minori, badanti che hanno perso il lavoro e l'abitazione, persone colpite da una repentina caduta in povertà<sup>41</sup>. La mancanza o la perdita dell'abitazione può condurre all'emarginazione e all'esclusione sociale.

Tra le risposte più diffuse prevale una logica emergenziale, basata sul ricovero notturno in dormitori distinti per genere e da lasciare il mattino seguente, sulla distribuzione di pasti e bevande calde durante il giorno e la notte, sulle cure sanitarie fornite nei servizi di pronto soccorso o da volontari. Molte risposte sono fornite da organismi del terzo settore. Risposte chiaramente non adeguate a tutti i bisogni. Al fine di garantire appieno la possibilità di godere dei diritti di cittadinanza è necessaria la residenza: la gran parte dei Comuni offre quindi la possibilità di disporre di una residenza fittizia, che consente alla persona di presentare domande per godere di misure di sostegno al reddito, bonus, alloggi ERP, per avere un medico di base o un conto corrente, per ricevere comunicazioni.

Tra i servizi esistenti come risposta ad alcune esigenze della popolazione senza dimora, troviamo l'incremento degli spazi d'accoglienza d'inverno.

Il paradigma di intervento prevalente è denominato "approccio a gradini"<sup>42</sup>, un percorso progressivo di reinserimento in cui la casa rappresenta l'ambita meta finale. A fronte della varietà della popolazione che presenta, dunque, necessità differenti (i nuclei, le donne con minori, giovani con dipendenze) alcune persone sono ospitate in gruppi appartamento, vi sono alloggi di transizione, alcune esperienze di *cohousing*, casi di affidamento tra adulti. Le soluzioni abitative di altro tipo rispetto ai dormitori e alle strutture a carattere comunitario non sono, però, molto diffuse; le opportunità abitative, pure a fronte di bisogni diversi, risultano piuttosto standardizzate.

Da due decenni, dapprima dall'estero e più recentemente anche in Italia, si è iniziato a sperimentare un approccio diverso (*housing first*, HF) che prevede la possibilità del passaggio diretto dalla strada ad un alloggio autonomo, con un accompagnamento da parte del servizio sociale per tutto il tempo necessario a recuperare uno stato di benessere e di integrazione sociale, senza trattamenti coercitivi ma basato sull'auto-determinazione della persona. La persona partecipa con il proprio reddito alle spese per l'affitto, e riceve visite periodiche da parte dei servizi che lo sostengono nel recupero delle relazioni, degli spazi e del senso di appartenenza alla comunità. L'approccio può rivolgersi ad un target differenziato ed ampio. Nella sua formulazione originale si rivolge prevalentemente proprio agli individui che presentano condizioni psicofisiche maggiormente compromesse dalla vita in strada. Sono state sviluppate delle varianti e diverse modalità di attuazione; in genere è richiesto un sistema di servizi sociali articolato e la presenza di un regime di reddito minimo affinché il programma sia sostenibile dal punto di vista economico.

---

<sup>41</sup> "Sono tutte persone che bene o male hanno sempre lavorato, che hanno famiglie, che avevano una vita che rientra nel canone della normalità, ma che ad un certo punto si è trasformata e tutto quello che avevano si è sgretolato", nelle parole di un operatore.

<sup>42</sup> Passaggio dal marciapiede, al dormitorio, alla comunità, ai gruppi appartamento, fino ad un alloggio autonomo, un percorso vincolato al raggiungimento di risultati comportamentali da parte della persona.

## In cosa consiste l'intervento

L'Avviso 4/2016 ha inteso supportare gli enti territoriali nell'attuazione degli interventi di competenza in materia di servizi rivolti alle persone senza dimora. Nel testo del bando è esplicitato che il documento di riferimento che deve ispirare le azioni di programmazione è rappresentato dalle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" (2015) in cui è espressa la volontà di superare una concezione degli interventi improntata a un'ottica emergenziale.

Con il metodo Housing First, si propone alla persona senza dimora un alloggio in affitto. Il metodo richiede la disponibilità di abitazioni individuali, ed è sostenibile se la persona ospitata ha risorse per pagare l'affitto. Il beneficiario viene accompagnato ad ampio raggio in un percorso di inserimento sociale e lavorativo. L'approccio richiede: presa in carico integrale, coordinamento tra servizi abitativi, sociali, per il lavoro, sanitari.

Le risorse rese disponibili per i 5 progetti sono pari a 767.500 euro, 50% sul PON "Inclusione" e altrettanto sul PO I FEAD. Le risorse possono essere impiegate rispettivamente per:

- misure di sostegno alle persone nel percorso verso l'autonomia (metodo HF/HL) e interventi di pronto intervento sociale e rafforzamento dei servizi a bassa soglia;
- distribuzione di beni di prima necessità (viveri, coperte, sacchi a pelo, kit igiene personale) e altri beni materiali. Per una quota ridotta delle risorse FEAD anche misure di accompagnamento, come supporto all'accesso ai servizi e per pratiche burocratiche.

Il programma è stato avviato nel 2018 con chiusura indicata nel mese di dicembre 2020. I progetti prevedono l'avvio della sperimentazione di HF per alcune decine di beneficiari e di potenziare gli altri servizi a favore del complesso delle persone senza dimora presenti (circa 1000).

Questi progetti e risorse si affiancano a quelli presenti in tutti i capoluoghi provinciali della regione finanziati dalla cosiddetta quota servizi del Fondo Povertà del PON inclusione - FSE, quota esplicitamente rivolta alla presa in carico delle persone senza dimora. I due filoni di finanziamento - ex Avviso 4 e Fondo Povertà - sono autonomi, ma vengono gestiti dai medesimi soggetti istituzionali.

L'Avviso 4/2016, come evidenziato dal monitoraggio nazionale<sup>43</sup>, condotto da fio.PSD e dall'Università di Bologna, presenta tra gli elementi di innovatività la possibilità di perseguire due tipologie di azioni complementari: da una parte il rafforzamento dei servizi territoriali, dall'altra l'acquisto di beni materiali, a valere sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) (Fio.PSD e Università di Bologna, 2020).

Sul territorio piemontese sono stati finanziati i progetti predisposti da 5 città capoluogo, coordinate dalla Regione, nel programma presentato ai sensi dell'Avviso 4 del 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito del PON "Inclusione"<sup>44</sup> e del PO I FEAD<sup>45</sup>. I progetti coinvolgono l'ente pubblico e le diverse realtà presenti e promuovono un maggior coordinamento.

---

<sup>43</sup> Il periodo di ricerca che ha portato al monitoraggio nazionale è iniziato a ottobre 2018 e terminato a dicembre 2019.

<sup>44</sup> PON "Inclusione": Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riguardante interventi finalizzati al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, approvato con Decisione della Commissione C (2014) 10130 del 17 dicembre 2014.

<sup>45</sup> PO I FEAD: il Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riguardante interventi finalizzati a ridurre le forme più gravi di povertà e a promuovere l'inclusione sociale delle persone in condizioni di grave deprivazione, approvato con Decisione della

## Come è stato valutato

L'IRES Piemonte ha condotto un'analisi di attuazione dei progetti per l'Avviso 4. Si è data enfasi soprattutto ai processi di cambiamento innescati nei territori, con particolare attenzione agli enti locali, agli operatori e alle loro équipes: l'approccio HF richiede infatti una modalità di intervento fortemente personalizzata e basata sulla flessibilità e al contempo richiede la disponibilità e il coordinamento tra i vari servizi, in ambito comunale, sanitario e del lavoro.

L'indagine ha cercato anche di cogliere alcuni cambiamenti per i beneficiari, che sono stati rilevati attraverso le rappresentazioni degli operatori intervistati e alcune interviste con gli stessi beneficiari; una valutazione degli esiti sui percorsi di vita delle persone richiederebbe molti anni ma sarebbe senza dubbio auspicabile.

L'analisi è partita dall'esame della documentazione dei progetti, e si è sviluppata con le interviste in profondità ai dirigenti dei servizi e agli operatori coinvolti. Tra i focus, l'individuazione di fattori agevolanti e ostacolanti l'implementazione dei progetti presentati e l'attenzione a soffermarsi anche sugli atteggiamenti degli operatori e decisori rispetto alla fase di attuazione, nella discrezionalità che caratterizza tante scelte che sono tenute a compiere.

Particolare attenzione è stata dedicata, inoltre, alla presa in carico che è uno tra gli aspetti più innovativi del programma HF. Si è fatto poi un approfondimento sul caso di Biella, in ragione di alcune condizioni preesistenti del contesto che potrebbero determinare il buon esito dell'intervento; questo ha permesso, inoltre, di approfondire con quali modalità e motivazioni il programma sta funzionando.

## I risultati

Un primo esito riguarda la tenuta dei percorsi di HF avviati. Dalle 65 persone previste nei progetti

**Tabella 4.12 Destinatari di progetti di HF e HL (dati aggiornati al 31/12/2020)**

<b>Ambito territoriale</b>	<b>Destinatari Previsti inizialmente</b>	<b>Destinatari inseriti al 31/12/2020</b>
Asti	12	12
Alessandria	15	19
Biella	11	38
Cuneo	15	15
Novara	12	4

Fonte: IRES

presentati, oggi risultano attivi 88 casi. Il dato sconta alcune cadute intervenute, dovute ad abbandoni spontanei o a trasferimenti, ma si tratta complessivamente di pochi casi. Altro esito estremamente significativo è la tutela della salute dei beneficiari degli interventi nell'attuale contesto pandemico.

Diversi intervistati evidenziano come il disporre di una residenza ha consentito ai beneficiari di ristabilire dei legami interrotti (vedere i figli, ospitare amici) e di riprendere dei percorsi di autonomia (alcuni svolgono attività retribuite e pagano l'affitto stabilito).

Vi sono anche sperimentazioni di *cohousing*, ad esempio di coabitazione volontaria tra persone proprietarie di immobili ma senza reddito e persone senza casa ma con attività e reddito.

In tutti i territori emerge che i progetti hanno modificato negli enti il modo di affrontare il bisogno: hanno facilitato la costruzione di équipe integrate, la stesura di patti di collaborazione e, in generale, la creazione di legami tra attori pubblici e del Terzo Settore. Hanno quindi rafforzato la regia pubblica degli interventi.

*«Questa modalità di accompagnarli verso l'autonomia era una già un'attività sposata, ma vincolata comunque ad un transito dentro il servizio di bassa soglia, con questa filosofia abbiamo invertito la rotta della lettura del bisogno del cittadino in povertà estrema. Perché devono per forza transitare dentro un servizio di bassa soglia?» (Dirigente di un ente locale).*

*“Noi sicuramente sull'*housing first*, indipendentemente dall'avviso 4, andremo avanti, perché comunque troveremo in qualche modo altre risorse, altre forme per continuare a monitorare e seguire le persone che sono in *housing first*. Con la chiusura dell'avviso 4 non chiuderemo gli appartamenti, le persone rimarranno lì e dovremo trovare altre forme. Le troveremo, le abbiamo sempre trovate” (Dirigente di un servizio).*

## Gli esiti del programma

Oltre alla sperimentazione degli approcci HF/HL, i progetti hanno portato a sinergie tra i vari servizi e all'aumento e messa a sistema di servizi a bassa soglia che hanno avuto l'opportunità di diventare strutturali, a tutti gli effetti parte integrante delle risorse disponibili su un territorio. Un esempio è dato dalle unità di strada che consentono una miglior conoscenza del fenomeno, la possibilità di monitorare l'evoluzione, come ad esempio l'uscita dai percorsi di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione. Consentono, inoltre, di intercettare chi non accede ad altri servizi, come dormitori e mense.

I progetti hanno consentito la formazione per operatori e volontari, anche per i Comuni più piccoli, hanno promosso il confronto e lo scambio di buone prassi tra gli ambiti territoriali.

### Box 4.2 Fattori agevolanti rispetto al buon esito dell'Avviso 4/2016

Il lavoro in rete sui territori;

Il Reddito di Cittadinanza, misura nazionale di contrasto alla povertà;

Adeguata formazione rispetto ai paradigmi di intervento: principi ispiratori e modalità di traduzione in pratica;

Condizioni di contesto preesistenti anche in termini di servizi già esistenti e di assetti di governance.



### Box 4.3 Fattori ostacolanti rispetto al buon esito dell'Avviso 4/2016

Difficoltà di reperimento degli alloggi;

Le risorse abitative disponibili e le loro caratteristiche influenzano la selezione del target dei beneficiari;

Difficoltà di garantire la sostenibilità dei progetti HF/HL dal punto di vista economico (assenza di reddito da parte dei beneficiari, tirocini che non si trasformano in occupazioni stabili);

Difficoltà di coordinamento tra i settori sociale e sanitario (carenza di équipes multidisciplinari che lavorino insieme);

Difficoltà di rendicontazione rispetto ai fondi I FEAD;

Condizioni di contesto preesistenti tra cui carenza alloggi ERP, difficoltà di collaborazione con il settore sanitario e altre aree di policy, difficoltà nella regia pubblica.

Riportiamo di seguito le parole di una donna e un uomo rispetto alla loro esperienza in qualità di beneficiari in progetti HF:

*"Sono stata contenta. Perché dopo 4 mesi di dormitorio... Almeno non stavo dalla mattina alla sera in giro. Ci sono quei momenti in cui tutto è perfetto... Ci sono delle situazioni nelle quali però quando ho bisogno, li chiamo e intervengono. [gli educatori]" (Beneficiaria, Biella)*

*"Un personaggio come me che ha vissuto trent'anni nella vita, inserirsi di nuovo non è facile, non è facile per davvero [...] lo comincio a rispondere con il progetto che faccio e quello che c'è, se poi non va bene posso fare come gli altri, taglio la fune, che a forza di tirare la corda si rompe e vado via di nuovo... No [scuotendo la testa], sono arrivato ai miei anni e voglio vivere ancora. [...] Io non sono abituato, carissima, non sono abituato a queste storie qua. Io era una vita che non sapevo che cos'era una bolletta, cos'era la banca, cos'era questo. Intanto sono inserito e comincio a capire di nuovo... Per piccola che sia, è sempre casa mia e non c'è nessuno che mi rompe". (Beneficiario, Biella).*

## INDICAZIONI DI POLICY

### Box 4.4 Indicazioni di policy emerse dall'indagine

L'approccio HF/HL è risultato il più tutelante per quel che riguarda la salute di beneficiari e operatori; necessità di proseguire e implementare l'accoglienza secondo questi paradigmi;

Proseguire nella direzione di un maggior coordinamento tra settore pubblico e privato, la regia pubblica garantisce la tutela dei diritti di cittadinanza;

Ricerca una maggiore integrazione tra i settori sociale e sanitario;

Promuovere un tipo di accoglienza che sia diffusa sui territori e che comprenda una gamma diversificata di soluzioni abitative di cui disporre in base alle esigenze dei beneficiari;

Promuovere gli interventi rivolti alle persone senza dimora con le politiche abitative e di sostegno al reddito al fine di garantire la sostenibilità;

Incentivare lo scambio di informazioni e buone prassi tra gli ambiti territoriali e garantire livelli di prestazioni simili;

Proseguire nella formazione delle équipes professionali multidisciplinari.

L'analisi condotta ci mostra come il target dell'utenza e i numeri di persone inserite siano spesso stati definiti in base alle risorse abitative disponibili e alle caratteristiche di queste ultime. Le risorse disponibili, dunque, hanno condizionato il target. Le incertezze rispetto al garantire la continuità e la sostenibilità necessaria al mantenimento dell'abitazione, e le difficoltà al raggiungere l'obiettivo del (re)inserimento lavorativo mediante lo strumento del tirocinio hanno influenzato la selezione degli utenti da inserire nei progetti HF. Rispetto a questi aspetti, la maggior parte degli operatori intervistati riferisce di aver avuto con il bando la possibilità di sperimentare l'approccio; se le politiche rivolte a questa popolazione avranno carattere continuativo, uno dei primi aspetti su cui si lavorerà sui territori è legato all'ampliamento e alla diversificazione delle risorse abitative disponibili. Si tratta di un elemento fondamentale e in alcuni casi probabilmente non è sembrato sufficientemente messo a tema come questo aspetto in sé potesse inficiare il buon esito del percorso per alcune delle persone inserite.

In conclusione, gli esiti di questa sperimentazione sono molto positivi, soprattutto dal punto di vista della tutela dei beneficiari. Sarà importante approfondire successivamente il significato di forme di accoglienza diverse soprattutto in occasione della pandemia, come rendere sostenibili dal punto di vista economico i progetti HF e HL, come lavorare maggiormente in rete con altri attori e servizi per affrontare le questioni abitative e sanitarie per arrivare a una maggior solidità che consenta di avvicinarsi ancor di più al modello HF originale che richiede un'équipe multidisciplinare adeguatamente formata a lavorare con questa metodologia che nella versione originaria prevede come utenza proprio le persone più compromesse.

## 4.8 L'INCLUSIONE DELLE VITTIME DI TRATTA

La tratta degli esseri umani rappresenta una grave violazione dei diritti fondamentali che implica il trasferimento o il trasporto illegale in forme coercitive di una persona straniera all'interno dei confini nazionali al fine di sfruttarla nell'ambito della prostituzione, del lavoro, dell'accattonaggio o in attività illegali. Il fenomeno ha una portata globale e una forte connotazione di genere: per quanto riguarda l'Unione Europea, quasi tre quarti di tutte le vittime segnalate nel 2017 e 2018 sono donne e ragazze, prevalentemente oggetto della tratta a fini di sfruttamento sessuale<sup>46</sup>. Negli ultimi anni, tuttavia, in Europa è cresciuto il numero degli uomini e dei ragazzi identificati come vittime e delle persone trafficate per essere sfruttate nel lavoro, nell'accattonaggio forzato e nelle attività illecite<sup>47</sup>.

A partire dal 2015, nel quadro dei flussi migratori misti, si sono manifestate profonde interconnessioni tra il fenomeno della tratta e i percorsi migratori dei richiedenti asilo, e la richiesta d'asilo si è affermata quale principale canale di accesso per le vittime nel nostro Paese. Il fenomeno ha interessato soprattutto le donne e le minori straniere non accompagnate di nazionalità nigeriana: secondo l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), circa l'80% delle donne nigeriane

---

<sup>46</sup> Cfr. Commissione Europea, "Seconda relazione della Commissione europea sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani (2020) a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime" (COM (2020)0661), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0661>

<sup>47</sup> Cfr. United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), "Global Report on Trafficking in Persons 2020", URL: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>

sbarcate è una probabile vittima di tratta destinata allo sfruttamento sessuale in Italia o in altri Paesi dell'Unione Europea<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda il Piemonte, nel triennio 2018-2020 i servizi pubblici e privati anti-tratta<sup>49</sup> hanno intercettato e assistito 1.367 potenziali vittime. Si tratta per lo più di persone di genere femminile (84%), provenienti dalla Nigeria (79%) e con un basso titolo di studio: nel 74% dei casi il titolo più alto raggiunto è la licenza media<sup>50</sup>.

Sebbene la tratta di esseri umani, in forme sempre mutevoli, sia un fenomeno presente da tempo nel nostro Paese, mancano politiche strutturali per l'emersione, la protezione e l'inserimento sociale e lavorativo delle vittime, con risorse certe e azioni programmabili nel medio-lungo periodo. Nonostante i miglioramenti intervenuti con l'introduzione, nel 2016, del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale delle vittime, affidato alla regia del Dipartimento per le Pari opportunità (DPO) presso la Presidenza del consiglio dei ministri, gli interventi restano di natura progettuale e affidati a bandi pluriennali. Nell'esecuzione delle attività al livello territoriale è centrale il ruolo di Regioni, enti locali e soggetti privati specializzati.

In Piemonte, la Regione ha assunto un ruolo ormai consolidato di coordinamento degli interventi, con la titolarità o la partecipazione ai progetti realizzati in materia.

In primo luogo, dal 2008 l'amministrazione regionale coordina il progetto anti-tratta finanziato dal DPO. Attualmente denominato "L'Anello forte – Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta", il progetto copre i territori delle due regioni con interventi del valore di oltre 5 milioni di Euro nel periodo 1° dicembre 2017 – 30 giugno 2021. Regione Piemonte, con il sostegno tecnico-scientifico di IRES Piemonte, si occupa della programmazione e del coordinamento delle attività, mentre i servizi sono erogati da "enti attuatori": soggetti pubblici o privati iscritti alla seconda sezione del Registro delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati<sup>51</sup>, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (comunemente denominati "enti anti-tratta"), che la Regione individua attraverso una procedura di coprogettazione.

Nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, inoltre, la Regione Piemonte ha individuato due misure rivolte all'inclusione socio-lavorativa delle vittime di tratta. In primo luogo, il Buono per servizi al lavoro per persone disoccupate in condizioni di particolare svantaggio è rivolto, tra gli altri soggetti, alle vittime di tratta e grave sfruttamento. La seconda misura – che sarà oggetto di approfondimento in questa sede – è un bando finalizzato a finanziare progetti speciali di inclusione attiva, per interventi di natura integrata e complementare ai servizi al lavoro, che si sono svolti nel corso del 2018.

Le misure sostenute con i fondi POR sono strettamente connesse alle altre politiche in materia di tratta a titolarità regionale.

---

<sup>48</sup> OIM, "La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale", 2017. URL: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/rapporto-oim-2017-la-tratta-di-esseri-umani-attraverso-la-rotta-del-mediterraneo-centrale/>

<sup>49</sup> Servizi operanti nell'ambito del progetto "L'Anello forte", di cui si dirà a breve.

<sup>50</sup> Elaborazioni IRES Piemonte su dati SIRIT (Sistema informatizzato per la raccolta di informazioni sulla tratta).

<sup>51</sup> Maggiori informazioni sul Registro sono disponibili al link: [www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/registro-associazioni-ed-enti/Pagine/Attivita-e-servizi.aspx)

## La struttura dell'intervento

La definizione di un progetto POR specifico a favore delle vittime di tratta deriva dall'obiettivo tematico 9 del POR FSE della Regione Piemonte, volto a promuovere iniziative di integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione sociale, per accrescere la loro capacità di partecipazione alla vita sociale e lavorativa. Tramite un bando del dicembre 2016 la Regione ha finanziato "progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto del grave sfruttamento e della tratta", da realizzare attraverso percorsi di affiancamento e sostegno per acquisire o recuperare capacità sociali e relazionali e di autostima personale. I percorsi sono caratterizzati da interventi di politica attiva con natura integrata e complementare rispetto ai servizi al lavoro, in particolare i Buoni per servizi al lavoro per persone in condizioni di particolare svantaggio. Devono avere durata massima di 250 ore di servizio in front office, con possibilità di effettuare ulteriori ore in back office, fino ad un massimo di 100 ore, "in considerazione della elevata fragilità del target e dell'elevato rischio di abbandono".

I percorsi prevedono:

- attività di coinvolgimento delle persone destinatarie
- attività di formazione, affiancamento e sostegno (informazioni su diritti e status giuridico, sui servizi del territorio, accompagnamento alla loro fruizione, iscrizione ai Centri per l'impiego, bilancio di competenze, laboratori di espressione, percorsi formativi da parte di enti accreditati, validazione e certificazione delle competenze, assistenza sociale e sanitaria di secondo livello, accompagnamento a iniziative di inserimento lavorativo)
- attività psico-socio-educative (laboratori di recupero dell'autostima e motivazionali, problem solving, mediazione dei conflitti)
- conciliazione e partecipazione attiva (laboratori per l'accesso ai servizi e alle iniziative del contesto urbano e di educazione alla cittadinanza).

La durata dei progetti è annuale (le attività si sono svolte tra gennaio e dicembre del 2018) e i proponenti, selezionati attraverso il bando regionale, sono enti anti-tratta accreditati. I progetti possono essere proposti anche da ATS che comprendano uno degli enti anti-tratta, assieme con enti locali, gestori dei servizi sociali, enti di formazione, associazioni, sindacati, altri soggetti funzionali alla realizzazione del progetto.

Per realizzare alcune attività (orientamento, formazione professionale e certificazione delle competenze non formali e informali) gli operatori devono disporre del pertinente accreditamento regionale. I progetti possono prevedere la delega ad altri soggetti di specifiche attività, nel limite del 40% del valore del progetto.

## Risorse e destinatari

Lo stanziamento previsto nel bando originario ammonta ad 1 milione di Euro, mentre le risorse effettivamente erogate sono pari a circa 905.000 Euro<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Monitoraggio Regione Piemonte, gennaio 2019.

Le persone beneficiarie dei progetti sono complessivamente 97. Le destinatarie di ogni progetto non sempre sono coinvolte in tutte le attività: ciò per i diversi contenuti – come le diverse formazioni fornite – oppure per la partecipazione individuale a tirocini, o ancora per motivazioni individuali o per abbandono.

**Tabella 4.13 Persone destinatarie per progetto**

<b>Ente attuatore</b>	<b>Titolo</b>	<b>Ambito</b>	<b>ATS con</b>	<b>n° prese in carico</b>
PIAM Onlus Asti	<i>Asti contro la tratta</i>	AT-AL	Comune di Asti; Agenzia di Formazione Professionale delle Colline Astigiane; Consorzio sociale Asti Alessandria scs	9
Granello Di Senape Onlus	<i>Sulla strada della speranza</i>	CN	Coop. Soc. o.r.So. Scs	8
Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII	<i>Iris</i>	CN	ENAIPI Piemonte; CNOS-FAP Regione Piemonte	15
Associazione Gruppo Abele Onlus	<i>Wewip</i>	TO	TAMPEP	13
Cooperativa Sociale Progetto Tenda	<i>Amaè</i>	TO	Centro come noi Sandro Pertini; Associazione Formazione 80	25
Arcidiocesi Di Torino- Ufficio Pastorale Migranti	<i>Nora</i>	TO	Associazione Compagnia delle Opere del Piemonte; Città Metropolitana di Torino; Confcooperative Piemonte Nord; Coop. Sociale Terremondo arl; Federazione Provinciale Coldiretti Torino; Fond. Casa di Carità Arti e Mestieri onlus; Il nodo-Formazioneconsulenza e ricerca; Synergica-ca scs	7
Associazione Ideadonna Onlus	<i>Vivalab</i>	TO	//	10
Liberazione E Speranza Onlus	<i>Joy</i>	NO VC VCO BIE	FILOS soc. coop.	10
<b>Totale</b>				<b>97</b>

Fonte: monitoraggio Regione Piemonte

## L'analisi del processo di attuazione

Considerata la stretta connessione tra le misure sostenute con i fondi POR e le altre politiche in materia di tratta a titolarità regionale, IRES Piemonte ha condotto un'analisi unitaria degli interventi di formazione professionale e accompagnamento al lavoro delle vittime di tratta, indipendentemente dalla fonte del finanziamento. Si è tenuto conto, in tal modo, della complementarità delle misure, del fatto che gli enti attuatori dei progetti POR e "L'Anello forte" coincidono in larga parte e che le stesse persone beneficiarie hanno spesso usufruito di servizi diversi offerti da entrambi i progetti.

L'analisi del processo di attuazione delle misure di formazione e di accompagnamento al lavoro è stata condotta attingendo in primo luogo agli esiti di due attività realizzate da IRES Piemonte nell'ambito del progetto "L'Anello forte": 15 interviste in profondità con i singoli enti attuatori, svolte nel periodo 2018-2019, e il "Laboratorio sull'inserimento lavorativo delle vittime di tratta", organizzato a Torino il 26 febbraio 2019, al quale hanno partecipato circa 50 operatori in rappresentanza degli enti anti-tratta piemontesi e di 15 progetti attivi in diverse aree del territorio nazionale. Queste attività hanno permesso di identificare caratteristiche, punti di forza e criticità delle misure esaminate, e hanno rappresentato la base per un'ulteriore fase di indagine: due focus group organizzati nella giornata del 3 dicembre 2019 durante i quali, a partire dall'approfondimento delle problematiche evidenziate in precedenza, sono state formulate e discusse da parte dei soggetti attuatori alcune proposte per lo sviluppo di questo settore di policy.

L'analisi del processo di attuazione ha fatto emergere alcuni problemi, cui corrispondono altrettante indicazioni di policy. Di seguito sono sintetizzati i più importanti.

### **Le vulnerabilità del target e la necessità di ripensare gli interventi**

Le vittime di tratta sono spesso giovani donne con un profondo vissuto di sofferenza legato ai traumi fisici e psicologici causati dallo sfruttamento subito nei Paesi di transito e in Italia. Dispongono di competenze linguistiche e professionali mediamente basse, e hanno esigenza di guadagno immediato per ripagare il debito contratto per il viaggio o per sostenere la propria famiglia di origine. Sono esposte al rischio di ri-vittimizzazione, cioè di essere reinserite nei circuiti dello sfruttamento sessuale o di altro tipo. Hanno spesso figli piccoli a carico.

Occorre in primo luogo ripensare gli interventi regionali nel quadro di una filiera unitaria: la formazione professionale, l'accompagnamento al lavoro e l'autonomia (anche abitativa) non costituiscono elementi disgiunti, ma tasselli interconnessi di un unico percorso. In particolare, il POR deve essere strutturalmente connesso ai percorsi di accoglienza finanziati da altre misure (progetto anti-tratta "L'Anello forte") ed è necessario un tavolo congiunto di programmazione che favorisca l'utilizzo efficiente di tutte le risorse disponibili.

Si sottolineano in particolare le necessità di:

- sostegno della motivazione e della partecipazione ai percorsi di inclusione sociale, anche attraverso un accompagnamento etno-psicologico;
- interventi rapidi che assicurino un reddito, senza attendere le fasi finali del percorso di accoglienza;
- interventi di conciliazione dei tempi di vita e di formazione e lavoro, con particolare attenzione verso i bisogni delle madri sole con bambini.

## La formazione professionale

Spesso le vittime di tratta non dispongono dei documenti, dei titoli e delle competenze linguistiche minime per accedere ai percorsi ordinari di formazione professionale. Inoltre, la programmazione della formazione professionale non tiene realmente conto delle esigenze di questo target. Le barriere all'accesso non sono solo linguistiche e tecniche, ma anche culturali.

Si rilevano dunque le seguenti esigenze:

- maggiore flessibilità delle regole di accesso e partecipazione ai percorsi;
- cataloghi formativi maggiormente personalizzabili e adatti a diversi background culturali
- fin dall'inizio del percorso, formazione orientata all'inserimento lavorativo nei settori di mercato più ricettivi e produttivi, attraverso il coinvolgimento delle imprese e delle loro organizzazioni di rappresentanza nell'individuazione delle competenze necessarie al futuro inserimento e nella progettazione dei corsi;
- aumento del monte ore dedicato alla formazione specialistica e alla componente pratica, ad esempio attraverso l'insegnamento dell'Italiano per il lavoro e i laboratori di mestiere;
- facilitazione del percorso di riconoscimento delle competenze professionali non formali e non certificate possedute dal target, per valorizzare talenti e potenzialità.

## Il Buono per servizi al lavoro

Tra i destinatari del Buono per servizi al lavoro per "persone in condizione di particolare svantaggio" vi sono anche le vittime di tratta e grave sfruttamento. Per questo target lo svantaggio è attestato dal settore regionale competente in materia di immigrazione, nella sua qualità di responsabile del progetto "L'Anello forte", su richiesta dell'ente anti-tratta. Tuttavia Il Buono per servizio al lavoro è una misura che è stata usata in termini limitati dalle vittime di tratta.

Sono state identificate le seguenti criticità, cui corrispondono alcune indicazioni di policy.

- L'impresa è tenuta ad anticipare il costo della borsa lavoro e riceve solo successivamente (e verificata una serie di requisiti) il rimborso pari al 50%; di fatto il buono è stato attivato solo se l'ente anti-tratta era in grado di ricorrere a risorse offerte da altri progetti (es. "L'Anello forte") per il pagamento integrale delle indennità di tirocinio. Sarebbe dunque necessario rivedere la disciplina e la consistenza economica dell'indennità.
- Il tirocinio può essere attivato solo previa autorizzazione della Regione Piemonte, che può arrivare fino a 45 giorni successivi alla richiesta, un tempo talvolta incompatibile con le esigenze delle aziende. Sarebbe auspicabile rivedere la procedura nel senso di una maggiore celerità delle pratiche.
- La misura presenta aspetti di rigidità: ad esempio, le ore di tutoraggio sono coperte solo se il tirocinio ha durata minima di sei mesi; tuttavia la durata del tirocinio dipende molto dalle esigenze della persona e dal suo percorso di accoglienza. Sarebbe importante prevedere maggiore flessibilità e riconoscere la possibilità di tirocini di durata inferiore.
- Le categorie dello svantaggio sono molto ampie e le vittime di tratta si trovano a competere con soggetti che, a parità di condizioni economiche di inserimento, sono più interessanti per le imprese, ad esempio perché possiedono maggiori competenze linguistiche o tecniche, oppure perché presentano minori vulnerabilità (es. persone italiane con una invalidità sotto-soglia). Si

evidenzia l'utilità di rivedere le categorie dei soggetti svantaggiati destinatari degli interventi di politica attiva del lavoro, per favorire l'accesso di coloro che, per le loro condizioni di partenza, presentano un grado di occupabilità inferiore rispetto ad altre persone svantaggiate, tenendo conto della compresenza e interazione di diversi fattori di vulnerabilità.



## 5. CONCLUSIONI

In questo ultimo capitolo si riportano i più rilevanti apprendimenti da valutazioni che hanno contribuito alla riflessione in sede di programmazione e che rappresenteranno utili riferimenti per il processo di attuazione del FSE+. Il paragrafo 5.1 riporta in maniera sistematica le principali evidenze e le relative indicazioni di policy riferite ad alcune delle valutazioni presentate sinteticamente nel capitolo 4 mentre il paragrafo 5.2 propone alcune considerazioni di validità più generale risultanti dalla considerazione congiunta degli esercizi valutativi.

### 5.1 LE PRINCIPALI EVIDENZE DALLE VALUTAZIONI

#### Il Sistema regionale Obiettivo Orientamento Piemonte

Il Sistema regionale di orientamento, coordina e realizza interventi di orientamento scolastico e professionale sul territorio piemontese attraverso la promozione di iniziative a contrasto della dispersione scolastica. Il Sistema regionale è programmato su base triennale ed è interamente finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il primo triennio di programmazione (2016-2019) è stato finanziato con 4.5 milioni di Euro e si è rivolto ai giovani delle classi di età 12-15 anni e 16-22 anni, mentre il secondo triennio di programmazione (2019 – 2022) è stato caratterizzato tanto ad un aumento del finanziamento, portato a 7.4 milioni di Euro, quanto dall'ampliamento della platea dei destinatari, attraverso l'estensione del gruppo dei più giovani alla classe 11-15 anni.

Oltre che ai giovani le iniziative sono rivolte alle famiglie e agli operatori con l'obiettivo di supportare il proseguimento del percorso di studi e l'orientamento nelle fasi di transizione istruzione-lavoro. I più giovani (12-15enni nel primo triennio di programmazione, 11-15enni nel secondo triennio) rimangono comunque il target prioritario di intervento rispetto al quale si è stabilito un risultato atteso pari al 70% dei destinatari complessivamente coinvolti.

Nel complesso l'intervento Obiettivo Orientamento Piemonte (macro Misura 1) ha raggiunto, nel primo triennio, i suoi obiettivi in termini di avvio, riconoscimento e consolidamento del sistema a regia regionale. Sono state realizzate nel complesso 20.696 azioni che hanno coinvolto 166.535 partecipanti individuali (ciascun partecipante può poi aver preso parte a più azioni). Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema OOP è riuscito a raggiungere il 29,3% degli adolescenti 12-15enni piemontesi. Rispetto all'obiettivo specifico della priorità adolescenti – almeno il 70% delle azioni dedicate agli adolescenti – l'intervento ha centrato l'obiettivo: nel triennio, ogni 100 partecipanti alle azioni di orientamento 79,2% sono adolescenti tra i 12-15 anni e il 20,8% sono giovani 16-22enni. Nel 2019/20, anno della pandemia di Covid-19 che ha causato l'interruzione delle attività in presenza da marzo 2020, i partecipanti sono stati 41.574. Rispetto alla copertura del servizio sulla popolazione target, il sistema regionale OOP ha raggiunto il 18% degli adolescenti 11-15enni piemontesi. Se si escludono gli undicenni, per permettere il confronto con i dati di OOP dell'anno precedente, il tasso si attesta al 22,1%, con un calo di circa 7 punti percentuali rispetto al 2018 (erano 29,3%). Nel 2020/21, Obiettivo Orientamento Piemonte ha raggiunto 78.970 persone, tra adolescenti e giovani, a cui si aggiungono oltre 2.700 adulti che hanno partecipato ai seminari informativi dedicati alle famiglie, novità di questo secondo triennio di programmazione. Il tasso di copertura nella fascia di età 11-15 anni si attesta al 27%, + 11 punti percentuali rispetto all'anno precedente. L'obiettivo specifico sulla priorità adolescenti è stato raggiunto con il 78,6% dei partecipanti nella fascia d'età 11-15 anni. Inoltre, nel complesso, le attività di OOP hanno raggiunto oltre metà dei

tedicenni residenti in Piemonte, pari al 56%, in crescita rispetto al 2019/20 funestato dalla prima ondata pandemica (erano al 51%) ma anche rispetto al 2018/19 anno pre-Covid (53%).

Alla luce dei risultati dell'analisi di attuazione si segnalano quattro punti di attenzione con specifico riferimento ai destinatari. Innanzitutto è necessario puntare sulla precocità dell'intervento attraverso l'utilizzo di opportuni indicatori (es. ritardo scolastico, dispersione implicita) e un supplemento di attenzione per target specifici quali i 13enni che spesso affrontano la loro prima transizione. In secondo luogo, è opportuno rafforzare azioni di ri-orientamento e sostegno individuale nel biennio delle superiori per contrastare l'aumento del rischio di abbandono scolastico aggravato dal prolungamento della DaD dovuta all'emergenza sanitaria. Nel triennio della secondaria di secondo grado, invece, bisogna intensificare le attività di alternanza scuola lavoro per favorire l'esplorazione e la maggior conoscenza delle attitudini dei ragazzi a fronte del quadro di opportunità esterne. Infine, ampliare ulteriormente la platea dei destinatari per evolvere verso un sistema di orientamento permanente che preveda percorsi lungo l'intero arco di vita.

## La formazione professionale

Le politiche di formazione professionale sono interventi volti a favorire il reinserimento dei disoccupati attraverso l'apprendimento e il perfezionamento delle competenze tecniche-specialistiche. Questo tipo di interventi è pensato, in primo luogo, come risposta alla "disoccupazione strutturale". Con questa espressione si intende il mancato allineamento tra le mansioni richieste dalla domanda delle imprese e quelle offerte dalle persone in cerca di occupazione.

Per quanto riguarda i corsi di formazione professionale in Piemonte finanziati tramite il Fondo Sociale Europeo, le attività di valutazione hanno dato esito ad una serie di rapporti di ricerca incentrati sul tema degli effetti occupazionali. In particolare, gli studi hanno posto attenzione sull'impatto occupazionale e sulle indicazioni di costo-efficacia e costi-benefici dei corsi di formazione, oltre a un approfondimento specifico sul tema della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione.

Per stimare l'impatto occupazionale dei corsi di formazione è stato adottato un metodo di valutazione quantitativo di tipo controfattuale, che ha confrontato l'andamento del tasso di occupazione dei partecipanti con quello di altri soggetti, iscritti presso i centri per l'impiego e con caratteristiche simili ai partecipanti.

I risultati degli studi mettono in luce come tutte le coorti di partecipanti prese in esame siano caratterizzate da un impatto occupazionale positivo. A distanza di 18 mesi dal termine della formazione, per i partecipanti qualificati nel 2015, 2016, 2017 e 2018 si riscontrano tassi di occupazione più alti rispetto ai disoccupati con caratteristiche simili che non hanno partecipato alla formazione, rispettivamente di +13,0, +7,7, +8,9 e +11,0 punti percentuali. Sulla base di queste stime è stato possibile ipotizzare alcune indicazioni sul costo-efficacia degli interventi di formazione. In media, il costo di ogni posto di lavoro aggiuntivo grazie alla formazione è stato compreso tra i 40 e i 70 mila Euro a seconda delle annualità. L'indagine costi-benefici condotta suggerisce che i costi sostenuti per la realizzazione dei percorsi formativi si possano "ripagare" in termini di benefici di stampo economico favorito (redditi da lavoro e pagamento di imposte e contributi previdenziali) in 4-6 anni.

L'effetto delle misure di formazione può essere differenziato in base alle caratteristiche dei partecipanti ai corsi. Per le persone disoccupate da periodi più lunghi (oltre 2 anni) o in cerca di prima occupazione gli effetti dei corsi si riducono, pur rimanendo positivi. I corsi che hanno prodotto

maggiori effetti sono in genere quelli di durata più lunga (oltre 800 ore) e quelli in settori di mercato quali meccanica, macchinari e impiantistica, nonché i corsi applicabili trasversalmente a più settori. I settori nei quali si verifica un minor effetto occupazionale della formazione sono i servizi turistici e informatici.

Dal punto di vista delle indicazioni di policy, le analisi sulla formazione professionale evidenziano in primo luogo l'efficacia di questo tipo di misure, come testimonia l'effetto medio compreso tra i 7 e i 13 punti percentuali sul tasso di occupazione. Tuttavia per alcune categorie, come i disoccupati di lunga durata, gli inoccupati (target fragili), emerge la necessità di studiare azioni maggiormente personalizzate e cucite sui bisogni specifici di queste fasce di popolazione. Infine, la differenziazione degli effetti in base ai settori di mercato, mette in luce l'aspetto fondamentale della relazione tra i vari *stakeholder* del mercato del lavoro. Da questo punto di vista, la sfida principale è la triangolazione tra agenzie formative, enti finanziatori, domanda di lavoro delle imprese e bisogni dei cittadini e delle famiglie, al fine di modellare l'attività formativa in base alle specificità territoriali del mercato del lavoro.

## I Buoni per servizi al lavoro

I Buoni per servizi al lavoro sono misure per fronteggiare la disoccupazione nelle fasce più fragili della popolazione e agiscono tanto sullo sviluppo di competenze quanto sull'incontro domanda-offerta di lavoro. Sono destinati a quattro tipi di disoccupati (da meno di sei mesi, da più di sei mesi, con particolari condizioni di svantaggio e con disabilità) e prevedono cinque tipi di interventi: i laboratori di politica attiva, l'orientamento, le attività di sostegno alla ricerca attiva del lavoro; l'inserimento lavorativo con tirocinio e tutoraggio, l'inserimento lavorativo con contratto di lavoro e tutoraggio. Il sostegno offerto ai destinatari è modulato in funzione dei loro bisogni. I laboratori di politica attiva sono riservati ai disoccupati di breve durata. Le altre categorie di destinatari, a seconda dei bisogni individuali, ricevono uno o più degli altri servizi. Attraverso la stipula di un Piano di Azione Individuale, i destinatari possono usufruire gratuitamente dei servizi specialistici offerti dai Centri per l'Impiego e da altri soggetti accreditati pubblici e privati che ricevono una remunerazione legata ai servizi erogati e ai risultati raggiunti.

Tra il 2016 e il 2020 sono stati spesi circa 15 milioni di Euro, la maggior parte dei quali destinata agli interventi per i disoccupati da almeno sei mesi (59% del totale) che sono anche ampiamente la quota maggiore in termini numerici (22.000 dei totali 37.000).

L'analisi del processo di attuazione, che si è concentrata sulla prima annualità dei servizi al lavoro ha evidenziato che l'intervento è consistito in tre principali trattamenti risultanti dalla combinazione dei servizi offerti: attività di orientamento associate ad attività di ricerca attiva del lavoro (primo trattamento, che riguarda circa i tre quarti dei destinatari)); servizio di orientamento e di ricerca attiva del lavoro un inserimento in tirocinio (secondo trattamento); inserimento lavorativo vero e proprio attraverso un contratto di lavoro (terzo trattamento).

Per quanto riguarda gli effetti dell'intervento, attraverso un'analisi controfattuale sul primo anno di attuazione (per i disoccupati da almeno 6 mesi) si evidenzia un incremento dell'occupazione per chi ha usufruito del Buono superiore in media di 8,4 punti percentuali dopo 24 mesi rispetto a chi non ne ha usufruito. Un divario che cresce per i contratti di lavoro e il tirocinio (25,9 e 21,3 punti rispettivamente) ma rimane rilevabile anche per i servizi di orientamento e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro (5 punti).

Gli effetti sono differenziati in rapporto alle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari e alla loro storia professionale pregressa. Con riferimento all'età, i 40-49enni sono la classe anagrafica per la quale il Buono sembra essere più efficace. Rispetto all'origine, gli inserimenti lavorativi diretti hanno effetti nel breve termine più alti per le persone di origine straniera. Se si guarda alla durata della disoccupazione, le azioni di esclusivo orientamento/attivazione sembrano incidere meno sui disoccupati più fragili mentre l'impatto occupazionale positivo tanto del tirocinio quanto dell'inserimento diretto non sembra essere influenzato dalla durata del periodo di disoccupazione.

Un ulteriore approfondimento qualitativo ha consentito di individuare tre meccanismi che sembrano spiegare i motivi successo, quando si verifica, dei percorsi attivati dal Buono: innanzi tutto la capacità di intercettare una domanda di lavoro adeguata che dipende dal radicamento sul territorio del soggetto beneficiario; la capacità di produrre qualche cambiamento nel destinatario che ne rafforzi le capacità di orientarsi nel mondo del lavoro; infine l'incentivazione alle imprese per offrire una opportunità di inserimento ai destinatari (economica e immateriale).

Si può quindi affermare che il Buono per servizi al lavoro è una misura di impianto universalista, attuabile ricorrendo ad una estesa platea di soggetti attuatori pubblici e privati presenti capillarmente sul territorio regionale i cui effetti occupazionali sono complessivamente positivi. In particolare sono positivi gli effetti dei tirocini e degli inserimenti in azienda affiancati da tutoraggio che sottolineano il ruolo determinante delle politiche attive del lavoro nel favorire il reinserimento lavorativo delle persone disoccupate quando si prevede il coinvolgimento diretto delle aziende.

## I Progetti di Pubblica Utilità

I Progetti di Pubblica Utilità (PPU) promuovono interventi per il reinserimento di alcune categorie di persone svantaggiate sul mercato del lavoro: le persone in carico ai servizi sociali e i disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno 12 mesi). La misura finanzia un periodo di inserimento del destinatario presso una *partnership* tra enti pubblici locali e privati.

I dati di monitoraggio relativi alle due edizioni finanziate con le risorse del ciclo di programmazione europea 2014-2020 riportano uno stanziamento di 5 milioni di Euro per l'edizione 2016-2018 e oltre 3 milioni di Euro per l'edizione 2019-2020.

Per quanto riguarda la partecipazione dei soggetti privati alle *partnership* locali, le analisi hanno spesso evidenziato l'esistenza di rapporti di collaborazione antecedenti con l'ente pubblico locale, oppure la volontà degli enti di utilizzare i PPU come occasione di contatto, anche in vista di ulteriori collaborazioni future. La selezione dei destinatari ha costituito un elemento critico: la relativa rigidità dei requisiti di accesso ha determinato alcuni casi di incompatibilità tra i destinatari e mansioni loro richieste e disincentivato la partecipazione di alcuni soggetti privati.

Il passaggio dal tirocinio al contratto di lavoro con la seconda edizione ha costituito una novità di rilievo. Sebbene il tirocinio garantisca un costo medio per destinatario sensibilmente ridotto rispetto al contratto, ha fatto emergere alcune criticità. Il costo del personale adibito al tutoraggio dei tirocinanti è risultato spesso insostenibile per le *partnership* dei PPU. Il passaggio al contratto di lavoro ha garantito maggior libertà di azione alle *partnership* nella gestione degli affiancamenti. Inoltre, per i destinatari, il contratto di lavoro ha garantito un miglior trattamento economico e la possibilità di acquisire contributi previdenziali e ammortizzatori sociali.

L'analisi ha affrontato il tema del rapporto tra i PPU e altre misure simili. In alcuni casi è stata sottolineata la parziale sovrapposizione tra PPU e Cantieri di Lavoro. Le due misure sembrano

rivolgersi a una platea di destinatari molto simili tra loro, e la differenziazione tra i due strumenti è spesso sfumata. Sono state inoltre evidenziate alcune difficoltà nel combinare i PPU con il Reddito di cittadinanza.

In merito alle indicazioni di policy le analisi condotte sollevano tre temi principali.

Il primo tema riguarda la selezione dei destinatari: accrescere le possibilità di selezione da parte delle *partnership* potrebbe stimolare la partecipazione di imprese maggiormente interessate ad inserire i destinatari presso la propria realtà. Ciò potrebbe allo stesso tempo escludere i profili più svantaggiati. Su questo punto è tuttavia fondamentale condurre una attenta riflessione che tenga conto anche delle altre misure di welfare locale e nazionale attualmente in corso di sviluppo.

Il secondo tema è relativo al coinvolgimento delle imprese: la ristretta libertà di selezione dei destinatari, l'assenza di un beneficio economico per l'impresa e il carico amministrativo richiesto per l'attuazione dei PPU sono i principali fattori che disincentivano la partecipazione di un maggior numero di soggetti interessati ad inserire personale presso la propria realtà produttiva.

Il terzo tema riguarda i risultati occupazionali della misura, oggi non ancora misurati. Condurre un'indagine quantitativa di stampo controfattuale aiuterebbe a comprendere in modo più preciso il contributo effettivamente offerto della misura al reingresso dei destinatari nel mercato del lavoro.

## L'inclusione delle vittime di tratta

La Regione ha un ruolo ormai consolidato di coordinamento degli interventi a favore delle persone vittime di tratta. Dal 2008 coordina il progetto anti-tratta finanziato dal Dipartimento per le Pari opportunità attualmente denominato "L'Anello forte – Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta" e, nell'ambito del POR-FSE 2014-2020, ha predisposto due misure rivolte all'inclusione socio-lavorativa di questo specifico target di interventi.

Si tratta, in primo luogo, del Buono per servizi al lavoro per persone disoccupate in condizioni di particolare svantaggio e, tra queste, alle vittime di tratta e grave sfruttamento, e di un bando con il quale vengono finanziati progetti speciali di inclusione attiva. Tramite questo bando, la Regione ha finanziato dal 2016 "progetti speciali di inclusione attiva per il contrasto del grave sfruttamento e della tratta", da realizzare attraverso percorsi di affiancamento e sostegno per acquisire o recuperare capacità sociali e relazionali e di autostima personale.

Le risorse erogate sono state di circa 905.000 Euro e 97 le persone beneficiarie dei progetti. I percorsi messi in campo dai progetti a favore dei beneficiari, in breve, prevedono: attività di coinvolgimento, formazione, affiancamento e sostegno, e attività psico-socio-educative.

L'analisi ha permesso di evidenziare la necessità di ripensare gli interventi regionali in forme maggiormente integrate tra loro. In particolare, il POR dovrebbe essere connesso ai percorsi di accoglienza finanziati da altre misure (progetto anti-tratta "L'Anello forte") ed è auspicabile un tavolo congiunto di programmazione utile a gestire in modo efficiente tutte le risorse disponibili. Sarebbe necessario strutturare interventi capaci di assicurare un reddito in tempi rapidi e in grado di favorire la conciliazione dei tempi di vita con quelli della formazione e del lavoro.

Per quanto riguarda le attività di formazione professionale sarebbe opportuno considerare le specificità dei potenziali beneficiari, e in particolare l'assenza di adeguate competenze linguistiche per accedere ai percorsi ordinari. Sarebbe quindi particolarmente utile aumentare il monte ore dedicato alla formazione specialistica e all'insegnamento dell'Italiano per il lavoro, nonché facilitare

il riconoscimento delle competenze professionali non formali e non certificate così da valorizzarne le diverse capacità.

A favore delle “persone in condizione di particolare svantaggio” beneficiarie del Buono per servizi al lavoro vi sono anche le vittime di tratta e grave sfruttamento, anche se in numero limitato. La concreta attuazione di questa misura ha risentito della di alcune rigidità: ad esempio, le ore di tutoraggio sono coperte solo se il tirocinio ha durata minima di sei mesi. Altri due elementi critici hanno riguardato il pagamento integrale dell'indennità di tirocinio, possibile solo grazie alla capacità dell'ente anti-tratta di attingere a risorse di altri progetti, e la durata per ottenere l'autorizzazione all'avvio dei tirocini, talvolta giunta anche 45 dopo la richiesta.

## L'inclusione delle persone senza dimora

La mancanza di dimora è un fenomeno sociale presente e in aumento in tutte le città. Tipicamente questa situazione trova risposta in interventi improntati a fronteggiare l'emergenza, tramite dormitori notturni distinti per genere, distribuzione di pasti e bevande calde durante il giorno e la notte, cure sanitarie fornite nei servizi di pronto soccorso o da volontari. Il paradigma di intervento prevalente è denominato “approccio a gradini”, un percorso di reinserimento progressivo in cui l'abitazione rappresenta la meta finale.

Prima all'estero e poi anche in Italia, si è iniziato da circa un decennio a sperimentare l'*housing first*, un approccio che prevede la possibilità del passaggio diretto dalla dimora in strada ad un alloggio autonomo, con l'accompagnamento dei servizi sociali. La persona compartecipa alle spese per l'affitto e riceve visite periodiche da parte dei servizi che lo sostengono nel recupero delle relazioni, degli spazi e del senso di appartenenza alla comunità.

In Piemonte, con l'Avviso 4/2016 sono stati supportati gli enti territoriali nell'attuazione di interventi di competenza in materia di servizi a favore delle persone senza dimora; l'avviso faceva esplicito riferimento alle “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia” (2015) in cui è espressa la volontà di superare gli interventi finalizzati esclusivamente a gestire l'emergenza.

Le risorse rese disponibili per i 5 progetti sono state pari a 767.500 Euro e dedicate al sostegno delle persone nel percorso verso l'autonomia, al rafforzamento dei servizi a bassa soglia e alla distribuzione di beni di prima necessità. Il programma è stato attuato dal 2018 al 2020 prevedendo l'avvio della sperimentazione di *housing first* per alcune decine di beneficiari e il potenziamento degli altri servizi a favore delle persone senza dimora.

I progetti ad oggi hanno in carico 88 casi ed hanno offerto sostegno e tutela anche nel corso della crisi pandemica. La disponibilità di una residenza ha consentito ai beneficiari di ristabilire dei legami interrotti (es. vedere i figli, ospitare amici) e di riprendere dei percorsi di autonomia (alcuni svolgono attività retribuite e pagano l'affitto stabilito). Di particolare interesse sono alcune sperimentazioni di coabitazione tra alcune persone senza reddito, ma proprietarie di immobili, ed altre con attività e reddito ma senza casa.

I progetti hanno modificato il modo di affrontare il bisogno, rafforzato la regia pubblica degli interventi e la collaborazione tra i servizi, facilitando la costruzione di équipe integrate, la stesura di patti di collaborazione e la creazione di legami tra attori pubblici e del Terzo Settore.

Nella prospettiva di sviluppare ulteriormente questa modalità di intervento e, più in generale, il supporto delle persone senza dimora, è auspicabile una maggiore integrazione tra il sociale e il

sanitario, tra le politiche abitative e le forme di sostegno al reddito, al fine di garantire la sostenibilità degli interventi e, infine, un insieme diversificato di soluzioni abitative di cui disporre in risposta alle differenti esigenze dei beneficiari.

## Mettersi in proprio

Il MIP è una misura finalizzata a promuovere percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e al lavoro autonomo che pone attenzione alle modalità con le quali sostenere scelte di lavoro indipendente ponderate e con caratteristiche di sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo termine. Da oltre 25 anni attraverso il MIP in Piemonte si sostengono aspiranti imprenditori (dal 2012 anche lavoratori autonomi) nella fase di concezione, ideazione e avvio dell'attività economica.

L'obiettivo di MIP è la realizzazione di un servizio pubblico articolato, con un percorso di accompagnamento che si realizza attraverso tre fasi ormai consolidate nella pratica organizzativa. La prima fase è quella del contatto e dell'accoglienza in cui vengono considerate primariamente ma non esclusivamente le competenze e l'idea imprenditoriale. La seconda fase è quella in cui si realizza il vero e proprio supporto allo sviluppo dell'idea imprenditoriale tramite la valutazione supportata da professionisti della fattibilità della proposta che porta eventualmente all'elaborazione del business plan. Infine, nel caso in cui si arrivi all'apertura dell'azienda o della partita IVA, si assicura una temporanea azione di tutoraggio e supporto.

Riguardo gli apprendimenti valutativi, attraverso un approccio controfattuale che ha consentito di confrontare le imprese nate grazie al supporto del MIP con imprese in tutto simili nate indipendentemente nello stesso periodo, è possibile affermare che la partecipazione al MIP serve e che l'efficacia dell'intervento aumenta con il trascorrere del tempo. La sopravvivenza delle imprese nate grazie all'ausilio dei servizi del MIP è significativamente più elevata rispetto allo stesso indicatore calcolato per il gruppo di controllo: a 2 anni si stima un effetto di circa 2 punti percentuali, a 5 anni la stima dell'impatto della partecipazione è di circa 11 punti percentuali.

Ulteriore evidenza riguarda l'apprezzamento del programma MIP che si dimostra esperienza generalmente positiva nell'opinione dei destinatari. Un terzo punto che merita richiamare riguarda il progressivo abbassamento dei profili di competenza dell'utenza lungo i 25 anni del servizio in cui si segnala un incremento del numero di persone con un basso livello d'istruzione, disoccupate e con poca esperienza del settore in cui vogliono avviare l'attività, il che denuncia come il lavoro indipendente sia considerato da un crescente numero di persone una possibilità per il re-inserimento lavorativo. Infine si registra una forte eterogeneità tra territori per alcuni indicatori di performance dei progetti quali la quota di business plan validati sul totale degli utenti inseriti nel programma che varia dal 7,4% della Provincia di Torino al 24,6% del VCO, per un valore medio regionale del 12,9%.

Riguardo le indicazioni di policy, merita innanzi tutto sottolineare come MIP sia una misura riconoscibile e riconosciuta nel territorio. Riconoscibile poiché identifica chiaramente il problema delle difficoltà nella transizione dall'idea imprenditoriale al suo sviluppo; riconosciuta poiché è ormai un punto di riferimento per chi si affaccia sul mercato del lavoro indipendente. In ottica di disegno di policy d'ambito, è importante considerare l'"identità della misura". MIP è infatti evoluto dall'obiettivo di sviluppo economico verso obiettivi di coesione sociale e il punto è scegliere se l'orientamento del servizio debba essere rivolto ad obiettivi più marcati di responsabilità sociale piuttosto che alla promozione di lavoro indipendente, un dilemma rispetto al quale ulteriori approfondimenti di ricerca sarebbero auspicabili.

In seconda battuta, andrebbe attentamente considerato il relativo impoverimento dei profili di utenti presi in carico che è un trend in atto da tempo e a rischio di subire un'ulteriore accelerazione in ragione delle ripercussioni occupazionali della crisi pandemica. Questa evoluzione dovrebbe portare, in un'ottica di personalizzazione e integrazione del servizio con altri interventi di politica attiva del lavoro, a riflettere sull'opportunità di proporre a persone fragili dal punto di vista delle competenze imprenditoriali un accompagnamento verso percorsi alternativi così come allo sviluppo di un sempre più ampio e articolato sistema di informazione e guida verso l'utilizzo di misure regionali esistenti o da realizzare in relazione integrata con l'intervento (es. interventi di sostegno al capitale, micro-credito).

## We.Ca.Re

We.Ca.Re. (Welfare Cantiere Regionale – Strategia di Innovazione Sociale della Regione) è un programma della Regione Piemonte, finanziato dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020 articolato in quattro misure. L'attività di valutazione si è occupata della Misura 1 che promuove azioni innovative di welfare territoriale coordinate dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, avendo come riferimento il principio guida dell'innovazione sociale e con l'obiettivo di rafforzare le relazioni e la capacità di collaborazione a livello territoriale tra i soggetti pubblici e privati nella programmazione e nell'attuazione degli interventi.

In questo ambito sono stati finanziati 22 progetti che, in virtù della composizione della partnership, coprono diverse scale territoriali.

Oltre la metà dei progetti ha previsto azioni che riguardano la progettazione e la governance delle politiche sociali territoriali: l'istituzione di uffici di progettazione, la costituzione o il rafforzamento di tavoli di confronto con gli stakeholder, azioni per omogeneizzare e integrare tra loro servizi già esistenti. Si tratta di interventi coerenti con l'obiettivo perseguito dalla Regione di rafforzare la governance collaborativa delle politiche sociali; essi rappresentano elementi di innovazione relazionale, in alcuni casi affiancati da innovazioni di tipo tecnologico con l'utilizzo di applicazioni e piattaforme digitali.

Una buona quota di progetti è inoltre intervenuta sull'offerta del sistema di welfare locali con interventi finalizzati a integrare, rafforzare o comunque garantire una continuità di azione in quelle aree di intervento che non sono considerate sufficientemente consolidate o capillari, anche potenziando la capacità di coordinamento tra gli attori. Si tratta di interventi che presentano elementi di innovazione sociale, a partire dal possibile spazio per il coinvolgimento della società civile locale, ma che con difficoltà potranno auto-sostenersi economicamente dopo la conclusione del programma We.Ca.Re.

Un recente approfondimento dedicato a 4 progetti ha permesso di sviluppare alcune ulteriori considerazioni che, seppur con le necessarie cautele, possono essere estese al programma di intervento.

Secondo quanto emerge da questi progetti We.Ca.Re sembra aver costituito un'opportunità per introdurre nei territori qualche innovazione in senso lato, intesa cioè come modifica di carattere incrementale nelle modalità di operare dei servizi pubblici e/o nella gamma di servizi attivati. I partenariati hanno messo in campo modalità innovative per affrontare problemi consolidati e, in alcuni casi, per fronteggiare problemi inediti o che sinora non erano stati affrontati, talvolta



allargando la rete attuativa ad attori (privati o del Terzo settore) con i quali in passato non c'erano state collaborazioni e modificando gli stessi ruoli degli attori coinvolti.

Nell'attuazione degli interventi è stato rilevante il sopraggiungere della pandemia da COVID-19, che ha determinato un allungamento dei tempi di realizzazione, limitando il raggiungimento dei risultati attesi. La pandemia ha però anche avuto l'effetto di incentivare gli attori ad esplorare modalità di interazione che altrimenti non si sarebbero praticate, sia nel rapporto tra gli operatori sia, aspetto più interessante, nell'interazione con gli utenti e nell'erogazione dei servizi.

Il programma We.Ca.Re. mostra inoltre come la disponibilità di risorse economiche aggiuntive all'interno di una cornice in grado di indicare una prospettiva di lavoro senza eccedere nei vincoli e nelle prescrizioni può offrire agli attori locali l'opportunità di scoprire e valorizzare alcune esperienze che sono già in atto, perfezionandole nel contenuto o estendendole territorialmente.

Allo stesso tempo, è opportuno segnalare che, almeno al momento, il programma non ha portato all'uniformità e, in prospettiva, all'unificazione delle differenti modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali presenti nei territori; si sono senza dubbio attivati dei processi di ristrutturazione delle relazioni e dei ruoli tra gli attori dei sistemi locali di welfare ma questa ridefinizione non è andata nella direzione della unificazione dei modelli istituzionali di governo. Un obiettivo, peraltro, difficilmente perseguibile da un programma che può intaccare la governance delle politiche di welfare ma non l'assetto delle istituzioni di governo, dimensione nella quale entrano in gioco gli stessi rapporti politici tra gli attori istituzionali.

## Per un'assistenza familiare qualificata

Nell'organizzazione delle famiglie piemontesi e italiane, nel corso degli ultimi anni, si è diffuso in modo crescente il ricorso al lavoro di cura domiciliare professionale. Questo ambito di lavoro soffre tuttavia di alcuni problemi, come la qualificazione, spesso bassa, e la difficoltà nell'incrocio tra domanda e offerta. A ciò si aggiungono alcuni rischi di segregazione, legati alla composizione della platea delle lavoratrici, quasi tutte donne e in larga parte straniere, nonché rischi di discriminazione e abuso, connessi alla grande diffusione del lavoro irregolare.

Per fronteggiare questi problemi la Regione Piemonte ha avviato una nuova iniziativa per il consolidamento di esperienze locali in tema di assistenza familiare. L'intervento è finanziato tramite risorse del Fondo Sociale Europeo per 2,46 milioni di Euro. Tramite il bando sono stati selezionati e avviati 12 progetti sul territorio della Regione. Ciascun progetto è guidato da un ente pubblico territoriale con la partecipazione di altri soggetti, quali ad esempio Centri per l'Impiego, agenzie formative, operatori dei servizi al lavoro, associazioni di volontariato e di categoria, aziende sanitarie.

Ogni progetto ha previsto un insieme differenziato di interventi, composto di più azioni tra: validazione delle competenze, corsi di formazione, incrocio tra domanda e offerta di lavoro, incentivi economici per la contrattualizzazione e altre misure di accompagnamento per assistenti e famiglie. I progetti hanno coinvolto circa 1.400 persone in azioni di orientamento al lavoro, di cui circa 800 hanno partecipato anche a servizi di identificazione delle competenze e circa 700 a servizi di validazione delle competenze. 414 persone sono state inserite in percorsi formativi, mentre 16 persone hanno beneficiato dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Sul versante delle famiglie sono invece state attivate 220 consulenze, ma soltanto in 9 casi si è beneficiato dell'incentivo all'avvio di contratti.

L'indagine ha sottolineato alcune difficoltà nella comunicazione del progetto sia verso le famiglie, sia verso le assistenti familiari. Un maggior riscontro si è verificato negli ambienti nei quali fossero già attive reti di conoscenze pregresse, sia formali che informali. Ulteriore nodo critico è stato il tema dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Alcune evidenze sottolineano la difficoltà nel conciliare le necessità delle famiglie, spesso interessate a un'assistenza 24 ore su 24, con quelle delle assistenti familiari.

Per quanto riguarda i punti di forza, l'accompagnamento delle assistenti familiari, svolto tramite il tutoraggio di OSS specializzati, ha permesso di facilitare l'inserimento delle assistenti all'interno delle famiglie. Inoltre, dalle testimonianze degli intervistati emerge il ruolo centrale della mediazione da parte degli enti nella costruzione di rapporti di fiducia tra assistenti familiari e famiglie. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso la semplificazione delle informazioni sulle responsabilità reciproche delle parti.

Per quanto riguarda le indicazioni di policy, si sottolinea l'importanza di favorire la messa a regime delle esperienze esistenti, per favorire il passaggio dalla sperimentazione di progetti alla predisposizione di servizi stabili. Occorre, inoltre, ampliare la comunicazione delle iniziative a livello territoriale per accrescere la platea di persone coinvolte, sia sul lato delle famiglie che sul lato delle assistenti familiari. In particolare, si sottolinea la necessità di coinvolgere attivamente i servizi sociali territoriali e sanitari, nonché le reti di prossimità a livello locale (associazioni, farmacie, parrocchie, ecc.). Infine, maggior attenzione deve essere portata al tema dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, in particolare verso il superamento del modello di assistenza familiare basato sulla presenza dell'assistente 24 ore su 24. A tale proposito, le famiglie potrebbero essere incentivate all'assunzione di più assistenti tramite incentivi economici, ma anche attraverso il supporto da parte dei servizi territoriali nella gestione del carico amministrativo e organizzativo che questo modello di gestione comporta.

## 5.2 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### Gli obiettivi del Fondo Sociale Europeo 2014-2020

Gli obiettivi della programmazione piemontese 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo, sono stati molteplici. Alcune misure erano mirate a favorire lo sviluppo delle competenze, l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei giovani, delle donne, delle persone in cerca di occupazione.

Altre misure, talvolta complementari alle prime, erano mirate a condizioni e bisogni specifici, spesso di natura temporanea, che possono rallentare o ostacolare l'inclusione sociale: la disoccupazione giovanile e quella di lunga durata in età adulta; i carichi delle famiglie con grandi anziani; il rischio di emarginazione sociale per persone che hanno perso l'abitazione; il rischio di divenire vittima di sfruttamento per le donne migranti.

Questi bisogni specifici si manifestano nei singoli territori e sollecitano risposte dagli attori locali, quali le amministrazioni locali, i servizi pubblici presenti, le forze dell'ordine, il volontariato. Alcuni bisogni sono oggetto dell'intervento dei servizi sociali o dei servizi del lavoro: essi operano con una presa in carico dei singoli soggetti e nuclei coinvolti, cercando le risposte disponibili più adatte. L'efficacia di queste risposte è limitata dalle dotazioni operative dei vari attori nei territori, dagli approcci seguiti, dalla capacità di leggere e anticipare i bisogni. Inoltre questi servizi e risposte non sono presenti ovunque, e non hanno la medesima capacità. Talvolta si forniscono soluzioni "riparative" oppure di emergenza, senza poter incidere sulle cause ultime del bisogno.

Emerge qui un ulteriore obiettivo di diverse delle misure attivate con il FSE: quello di rafforzare la capacità operativa degli attori operanti nei territori nel fornire risposte all'ampia gamma dei bisogni indicata.

## La trappola demografica e la sfida delle competenze

Le analisi socio-demografiche e le valutazioni di politiche in campo formativo condotte nella programmazione 2014-20 – estese fino al 2022 incluso – indicano che sono due le sfide nell'ambito delle risorse umane cui il Piemonte si trova di fronte: la sfida della cosiddetta trappola demografica e la sfida delle competenze.

Con "trappola demografica" ci si riferisce al fenomeno per cui un periodo pluridecennale di calo delle nascite genera ulteriori cali di nascite, in quanto coorti più piccole non possono che generare meno figli. Si può argomentare che la denatalità piemontese è una tendenza storica – con qualche breve intervallo – che ha avuto inizio a fine '800, e si è poi estesa nel resto del paese (La Mendola & Migliore, 1996). In questi ultimi quindici anni si accompagna alla denatalità un apporto migratorio in declino, non più sufficiente a compensare il saldo naturale negativo, ragion per cui la popolazione non solo ha quote di persone anziane e molto anziane in aumento, ma è anche nel suo complesso in diminuzione. La popolazione mondiale è in crescita ad un ritmo ancora sostenuto, ma in un quadro di governo del mondo in cui gli Stati hanno un ruolo fondamentale, e spesso anche le Regioni, le valutazioni di tenuta sociale, economica, finanziaria si conducono a livello di sistemi locali, seppure nel quadro di dinamiche globali.

Le analisi svolte hanno permesso di mettere a fuoco che l'attrattività del sistema socioeconomico piemontese in termini migratori è diversa a seconda dei gruppi sociodemografici. Il Piemonte – e al suo interno il torinese – attrae popolazione altamente istruita dalle regioni del sud, ma ne perde verso altre regioni italiane del settentrione come la Lombardia. Un altro fenomeno individuato è quello dell'*onward migration*: i piemontesi naturalizzati (ovvero coloro che acquisiscono la cittadinanza italiana) emigrano in larga proporzione. Sappiamo da altre analisi, che i giovani di origine straniera – cresciuti nel territorio piemontese e iscritti ad atenei della stessa regione – una volta laureati tendono ad emigrare più spesso dei loro compagni di studio nativi del Piemonte. Nel complesso nei flussi residenziali in uscita di giovani italiani verso l'estero sono sovra-rappresentati – rispetto alla popolazione giovanile che resta in Piemonte - coloro che sono in possesso di una laurea (nel 2020 il 51% di laureati tra i giovani che emigrano, mentre nella popolazione giovanile piemontese le persone laureate sono circa il 28-29%).

Dunque l'attrattività del sistema Piemonte varia di segno e intensità a seconda del gruppo sociale che si considera. Queste molteplici attrattività potrebbero rivelare tratti, potenzialità e limiti del sistema socioeconomico piemontese.

La sfida delle competenze ha a che fare con il rischio che negli anni si sia verificata per molteplici motivi una divaricazione tra il tipo di investimenti di istruzione e formazione operati dalle famiglie e tipo di strategie produttive di beni e servizi messe in atto da parte delle imprese. Le prime sono state sospinte da discorsi pubblici mainstream che giungevano in forma semplificata ai destinatari finali al riguardo della relazione tra credenziali educative e chance di occupabilità, indirizzando spesso verso studi liceali e genericamente verso una laurea. Le seconde si sono trovate troppo spesso ad operare in condizioni di mercato che sfavorivano gli investimenti in innovazione, spingendo così il livello medio di qualificazione delle produzioni verso il basso. Accanto questo fenomeno ha giocato un ruolo rilevante il blocco del turnover nella Pubblica Amministrazione, il datore di lavoro che più di altri assorbe forza lavoro qualificata (circa 3 assunzioni su quattro previste nella PA sono di persone laureate), che solo in questi ultimi tempi si sta sbloccando.

## Gli esiti delle politiche regionali e le prospettive future

Gli studi svolti e riassunti nelle pagine precedenti hanno inoltre messo in luce come i settori produttivi si modifichino e con essi le professioni, sotto la spinta della digitalizzazione e automazione dei processi produttivi e della transizione ecologica. Si tratta di trasformazioni che richiedono al variegato mondo dell'istruzione e della formazione di attrezzarsi per mantenersi al passo con i cambiamenti nelle competenze necessarie alle trasformazioni del sistema socioeconomico.

La Regione Piemonte è tra le regioni italiane che più si impegna nei tentativi di sostenere il dialogo tra il mondo della formazione e quello del lavoro attraverso l'apprendistato, la sperimentazione del sistema duale negli istituti tecnici e professionali, la creazione degli ITS. Una delle ultime novità è quella delle Academy di filiera sul piano della formazione continua e per l'occupazione, con un'offerta formativa co-progettata dalle agenzie formative in partenariato con le imprese.

Un'altra attività fondamentale, e con una lunga storia, è quella dell'orientamento per cercare di indirizzare al meglio le nuove generazioni, nel rispetto delle soggettività e dei percorsi di vita, per contrastare la dispersione scolastica esplicita.

Quest'ultima attività è oggetto di valutazione da alcuni anni con analisi che hanno fornito indicazioni verso un ampliamento della platea dei beneficiari nella direzione sia delle età più giovani sia dei giovani adulti in un'ottica di orientamento permanente.

Gli studi di valutazione delle politiche della formazione per l'occupazione hanno mostrato un effetto positivo sulle probabilità di trovare un'occupazione in seguito alla partecipazione ai corsi, così come hanno evidenziato che l'investimento pubblico si ripaga in alcuni anni con maggiori entrate fiscali e risparmi di interventi di politiche attive. Molto rimane da fare. Si auspica di poter proseguire le indagini in essere anche nella prossima programmazione, per approfondire spunti emersi in quella passata, come quella del *mismatch* tra competenze e aspirazioni della popolazione e caratteristiche dei posti di lavoro e aspettative delle imprese. Si tratta di un disallineamento di cui conoscere meglio i meccanismi generativi per poter intervenire a favore della creazione di un maggiore raccordo tra offerta e domanda di lavoro, tenendo presente la composizione e le dinamiche della popolazione piemontese. Potrà essere di rilievo anche esaminare attraverso quali metodologie il mondo della formazione e quello del lavoro rilevano le competenze in trasformazione e come progettano e producono i percorsi formativi, con l'obiettivo di fornire un sostegno ad un'attività complessa. Si tratta di ricerca e valutazione tesa a rendere ancora più efficace l'impegno della Regione nel creare un sistema Piemonte che offra migliori condizioni di vita, e possa essere più trattenente e attraente per le diverse componenti di popolazione.

Le valutazioni condotte hanno inoltre fatto emergere l'efficacia dei Buoni Servizi Lavoro nel favorire l'inserimento lavorativo di giovani e disoccupati, grazie al tutoraggio ed ai tirocini; per questo strumento è emersa anche la capacità di adattamento a condizioni personali di svantaggio nell'occupabilità, nonché la possibilità dei Buoni di essere usati in sinergia con altre misure. Anche il consolidato servizio Mettersi In Proprio si conferma efficace nel supportare sia l'avvio di imprese che opportunità di re-inserimento a persone uscite dal mercato del lavoro. L'approccio Housing First, adottato dal programma finanziato dall'Avviso 4, è relativamente recente in Italia e si sta rivelando un utile esperimento perché investe sulla responsabilità delle persone beneficiarie anziché sul fornire loro ripari temporanei e altre soluzioni d'emergenza. Il programma Assistenti Familiari, mirava a strutturare soluzioni a cura dei servizi sociali del territorio, al fine di superare le diffuse soluzioni individuali, fatte di cura prestata da familiari, spesso impegnati in attività lavorativa, e del ricorso ad un assistente esterno, anche convivente, assunto spesso in modo irregolare. Un obiettivo che si è

rivelato molto ambizioso, considerata la convenienza economica della soluzione "fai da te" rispetto alla agevolazione concessa dal programma, nonché il limitato coinvolgimento dei servizi sanitari.

Ma le valutazioni condotte offrono indicazioni anche su aspetti relativi all'assetto dei servizi ed agli approcci seguiti. L'utilità di fare rete tra gli attori dei territori è emersa con il programma WeCaRe, nella misura sul welfare territoriale. Programma che nella sua attuazione si è rivelato palestra di innovazione e trampolino di nuovi servizi: ha valorizzato esperienze già presenti ma ha anche forzato gli attori ad attivare risposte anche in discontinuità con le pratiche presenti. Questo programma, come quello relativo all'Avviso 4, hanno anche richiesto adeguate formazioni e prodotto cambiamenti di approccio negli operatori.

Diverse misure considerate richiedono anche un rapporto di fiducia con la cittadinanza e una comunicazione efficace all'utenza. Un aspetto collegato è anche la capillarità delle misure attuate: la diffusione dei servizi, con standard minimi di prestazione è diventato un obiettivo perseguito dai vari programmi statali che riguardano i servizi per il lavoro e quelli sociali.

## BIBLIOGRAFIA

Abburrà, L., Donato, L., Bovini, S., Strocchio, R. et al., *Anticipare il lavoro che verrà. Previsioni dei fabbisogni occupazionali in Piemonte per settori, professioni e titoli di studio. Elementi di confronto domanda-offerta per laureati e diplomati 2019-2023*, Rapporto di ricerca IRES Piemonte - Unioncamere Piemonte, Torino, 2020.

Abburrà, L., Donato, L., Nanni, C., *La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2017*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 261/2017, Torino.

Abburrà, L., Donato, L., Nanni, C., *La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2018*, Contributo di ricerca IRES Piemonte, 277/2018, Torino.

Abburrà, L., Donato, L., Nanni, C., *La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2019*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 301/2020, Torino.

Abburrà, L., Nanni, C., Donato, L., Laudisa, F., Migliore, M.C., Musto, D., Stanchi, A., *Osservatorio Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2020*, IRES Piemonte, Torino, 2020.

Abburrà L., Vernoni G. *La domanda di lavoro dipendente durante la crisi economica*, Background paper per la Relazione annuale, IRES Piemonte, Torino, 2016.

Abburrà L., Vernoni G. *Domanda di lavoro e offerta formativa per disoccupati*, Rapporto di ricerca, IRES Piemonte, Torino, 2017.

Aimo N., Cibinel E., Cogno R. e Nava L., *L'attuazione dei Progetti di Pubblica utilità 2019*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 283/2019, Torino.

Aimo, N., Donato, L., Migliore, Poy, S. M.C., Nanni, C., Nava, L., *La formazione professionale e l'inserimento lavorativo: la questione della lunga disoccupazione e dell'inoccupazione*, IRES Piemonte, Torino, 2020.

Aimo N., Nava L. e Pomatto G., *La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 303/2020, Torino.

Aimo N., Nava L. e Pomatto G., *I Progetti di Pubblica Utilità. Analisi di attuazione 2020*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 315/2021, Torino.

Benati, I., Donato, L., Migliore, M. C., Nanni, C., Ragazzi, E., Sella, L., Poy, S., *La formazione professionale aiuta a trovare lavoro? Gli effetti dei corsi erogati in Piemonte nel 2015*, IRES Piemonte, Torino, 2018.

Bogetti M., Cardaci R., Balestra E., *Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della prima fase di rilevazione giugno 2020*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 304/2020, Torino.

Bogetti M., Cardaci R., Cavallo M.L., Mariani C., *Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della terza fase di rilevazione*, Report di ricerca IRES Piemonte, 2022, Torino.

Cogno R., Nava L., Pomatto G., Sabbadini M., Soggia A., *Vittime di tratta: pratiche e strumenti di inclusione lavorativa*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 298/2020, Torino.

Cuttica G., Pomatto G., *La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte: la progettazione delle azioni di welfare territoriale*, Contributo di ricerca IRES Piemonte 281/2019, Torino.

Del Mastro T., Mauro S., Vernoni G., Zenezini G. et al., Imprese, lavoro e competenze nel metasettore logistico, Rapporto di ricerca IRES Piemonte, Torino, 2020.

Donato, L., Invalsi 2019: i primi risultati del Piemonte, Articolo Sisform 4/2019, IRES Piemonte, Torino.

Donato, L., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2020, contributo di ricerca IRES Piemonte 319/2021, Torino.

Donato, L., La domanda di lavoro online. Profili e competenze più richiesti in Piemonte nel 2021, contributo di ricerca IRES Piemonte 330/2022, Torino.

Donato., L., Migliore, M. C., Poy, S., L'effetto occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno studio sui qualificati nel 2016, IRES Piemonte, Torino, 2019.

Donato, L, Nanni, C., Valutazione del primo triennio dell'intervento regionale. Obiettivo Orientamento Piemonte. Rapporto IRES Piemonte, Torino, 2019.

Donato, L, Nanni, C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte nell'emergenza sanitaria. Il primo anno della nuova programmazione, Rapporto IRES Piemonte 2020, Torino, 2021.

Donato, L, Nanni, C., Valutazione di Obiettivo Orientamento Piemonte. I profili degli operatori, Rapporto IRES Piemonte 2021, Torino, 2022.

Donato, L., Nanni, C., Benessere scolastico nell'emergenza pandemica, IRES Piemonte, Torino, 2022.

Donato, L., Nanni, C., Il ritardo scolastico, Articolo Sisform 2/2020, IRES Piemonte, Torino, 2020.

Filippi M, Migliore MC La popolazione scolastica e le forze lavoro nei prossimi 10 anni in Piemonte. IRES Piemonte, Torino, 2020.

Nanni, C., Il Sistema integrato 0-6 in Piemonte: offerta e calo demografico, Articolo Sisform 3/2019, IRES Piemonte, Torino.

Nanni, C., Donato, L., Laudisa, F., Migliore, M.C., Musto, D., Stanchi, A., Osservatorio Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2021, IRES Piemonte, Torino, 2021.

Nanni, C., Donato, L., Laudisa, F., Migliore, M.C., Musto, D., Stanchi, A., Osservatorio Istruzione e formazione professionale. Piemonte 2022, IRES Piemonte, Torino, 2022.

Poy S., Gli effetti occupazionali del Buono per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: prime evidenze, Contributo di ricerca IRES Piemonte 292/2019, Torino.

Poy S., Nuove evidenze sull'effetto occupazionale del Buono per servizi al lavoro. Target persone disoccupate da almeno 6 mesi, Contributo di ricerca IRES Piemonte 313/2020, Torino.

Poy, S., L'Effetto Occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno Studio sulle Persone Qualificate nel 2018, IRES Piemonte, Torino, 2021.

Poy, S., Subrizi, C.,Migliore, M. C., L'Effetto Occupazionale della Formazione Professionale in Piemonte. Uno Studio sulle Persone Qualificate nel 2017, IRES Piemonte, 2021.

Pomatto G., L'attuazione del Buono per Servizi al Lavoro nella Regione Piemonte 2017, Contributo di ricerca IRES Piemonte 269/2018, Torino.

Pomatto G., Buoni per servizi al lavoro nella Regione Piemonte: qualità percepita dai destinatari e meccanismi per l'attuazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 279/2019, Torino.

Pomatto G., Vino A., Nava L. e Aimo N. Reti territoriali e innovazione latente. Il caso del programma We.Ca.Re. della Regione Piemonte, Contributo di ricerca IRES Piemonte 329/2022, Torino.

Sabbadini M., Soggia A., L'inclusione lavorativa delle vittime di tratta e grave sfruttamento, Background paper, Osservatorio regionale sull'immigrazione e sul diritto d'asilo, 2020.

Tursi E., Migliore M.C., La popolazione piemontese nei prossimi vent'anni. I risultati delle previsioni Ires Piemonte. Contributo di ricerca. Regione Piemonte - IRES Piemonte, Torino, 2019.

Tursi E, Migliore MC, L'inclusione e le vulnerabilità sociali nel territorio piemontese. Rapporto di ricerca IRES Piemonte e Regione Piemonte, Torino, 2020.

Tursi E., Fuga di cervelli? Cresce l'emigrazione dei nuovi italiani, diminuisce quella dei nativi. Articolo Sisreg 1/2022, IRES Piemonte, Torino.

Tursi E., Destinazione Piemonte: chi arriva e chi parte secondo il titolo di studio acquisito. Articolo Sisreg 2/2021, IRES Piemonte, Torino.

Tursi E., Capitale sociale e fiducia: un sostegno alla fecondità. Articolo Sisreg 1/2021, IRES Piemonte, Torino.

Vernoni G., Un'analisi dei saldi occupazionali per livello di retribuzione, NetPaper Sisform n. 3/2016, IRES Piemonte, Torino, 2016.

Vernoni G., Una ricognizione delle fonti informative sul lavoro indipendente, rapporto tecnico, IRES Piemonte, Torino, 2017.

Vernoni G., Routinarietà del lavoro e rischio di automazione: un'analisi dell'occupazione in Piemonte, contributo di ricerca 325/2021, IRES Piemonte, Torino.

Vernoni G. et al., Imprese, lavoro e competenze nel sistema agroalimentare piemontese, Rapporto di ricerca, IRES Piemonte, Torino, 2021.

Vernoni, G., Poy, S., Mettersi in Proprio (MIP): evoluzione, effetti e nuove domande di valutazione, Contributo di ricerca IRES Piemonte 295/2020, Torino.